

Die Verteilung der Welt
Selbstbestimmung und das Selbstbestimmungsrecht der Völker
The World Divided
Self-Determination and the Right of Peoples to Self-Determination



Schriften des Historischen Kollegs

Herausgegeben von Lothar Gall

Kolloquien
79

R. Oldenbourg Verlag München 2011

Die Verteilung der Welt
Selbstbestimmung und das
Selbstbestimmungsrecht der Völker

The World Divided
Self-Determination and the Right of
Peoples to Self-Determination

Herausgegeben von
Jörg Fisch
unter Mitarbeit von
Elisabeth Müller-Luckner

R. Oldenbourg Verlag München 2011

Schriften des Historischen Kollegs
herausgegeben von
Lothar Gall
in Verbindung mit
Johannes Fried, Peter Funke, Hans-Werner Hahn, Karl-Heinz Hoffmann,
Martin Jehne, Claudia Märtl, Helmut Neuhaus, Friedrich Wilhelm Rothenpieler,
Martin Schulze Wessel und Andreas Wirsching

Das Historische Kolleg fördert im Bereich der historisch orientierten Wissenschaften Gelehrte, die sich durch herausragende Leistungen in Forschung und Lehre ausgewiesen haben. Es vergibt zu diesem Zweck jährlich bis zu drei Forschungsstipendien und zwei Förderstipendien sowie alle drei Jahre den „Preis des Historischen Kollegs“.

Die Forschungsstipendien, deren Verleihung zugleich eine Auszeichnung für die bisherigen Leistungen darstellt, sollen den berufenen Wissenschaftlern während eines Kollegjahres die Möglichkeit bieten, frei von anderen Verpflichtungen eine größere Arbeit abzuschließen. Professor Dr. Jörg Fisch (Zürich) war – zusammen mit Prof. Dr. Albrecht Cordes (Frankfurt a. M.), Prof. Dr. Georg Schmidt (Jena), Dr. Jan Plamper (Tübingen) und PD Dr. Martin Wrede (Gießen) – Stipendiat des Historischen Kollegs im Kollegjahr 2007/2008. Den Obliegenheiten der Stipendiaten gemäß hat Jörg Fisch aus seinem Arbeitsbereich ein Kolloquium zum Thema „Selbstbestimmung und Selbstbestimmungsrecht: Errungenschaft der Moderne oder kollektive Illusion? / Self-Determination and the Right of Self-Determination: Achievement of Modernity or Collective Illusion?“ vom 14. bis 16. Februar 2008 im Historischen Kolleg gehalten. Die Ergebnisse des Kolloquiums werden in diesem Band veröffentlicht.

Das Historische Kolleg wird seit dem Kollegjahr 2000/2001 – im Sinne einer „public private partnership“ – in seiner Grundausstattung vom Freistaat Bayern finanziert, die Mittel für die Stipendien stellen gegenwärtig die Fritz Thyssen Stiftung, der Stiftungsfonds Deutsche Bank, die Gerda Henkel Stiftung und der Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft zur Verfügung. Träger des Historischen Kollegs, das vom Stiftungsfonds Deutsche Bank und vom Stifterverband errichtet und zunächst allein finanziert wurde, ist die „Stiftung zur Förderung der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften und des Historischen Kollegs“.

Kaulbachstraße 15, D-80539 München
Tel.: +49 (0) 89 28 66 38 60 Fax: +49 (0) 89 28 66 38 63
Email: elisabeth.mueller-luckner@historischeskolleg.de

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

© 2011 Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH, München
Rosenheimer Straße 145, D-81671 München
www.oldenbourg-verlag.de

Das Werk einschließlich aller Abbildungen ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Umschlagbild: Button der T.W.L.F. (Third World Liberation Front), Labor Archives and Research Center, San Francisco State University.

Einbandgestaltung: hauser lacour
Dieses Papier ist alterungsbeständig nach DIN/ISO 9706
Satz: Schmucker-digital, Feldkirchen b. München
Druck: Memminger MedienCentrum, Memmingen
Bindung: Buchbinderei Klotz, Jettingen-Scheppach
ISBN 978-3-486-70384-9

Inhalt

<i>Jörg Fisch</i>	
Einleitung	VII
Verzeichnis der Tagungsteilnehmer	XXI
I. Grundlagen	
<i>Georg Kohler</i>	
Selbstbestimmung, individuell und kollektiv. Oder: Rousseaus Problem ..	3
<i>Onuma Yasuaki</i>	
Self-Determination and the Right of Self-Determination. An Overview from a Trans-Civilizational Perspective	23
II. Die Frühe Neuzeit, die Französische Revolution und die Folgen	
<i>Heinz Dachhardt</i>	
Fremdbestimmung statt Selbstbestimmung. Das Vorfeld von „Selbst- bestimmung“ im 18. Jahrhundert	41
<i>Heinhard Steiger</i>	
Das natürliche Recht der Souveränität der Völker. Die Debatten der Französischen Revolution 1789–1793	51
<i>Jörg Fisch</i>	
Selbstbestimmung vor der Selbstbestimmung. Die Herausbildung des modernen Begriffs des Selbstbestimmungsrechts der Völker in Amerika ..	87
III. Die Zeit der Weltkriege	
<i>Jost Dülffer</i>	
Die Diskussion um das Selbstbestimmungsrecht und die Friedens- regelungen nach den Weltkriegen des 20. Jahrhunderts	113
<i>Marina Cattaruzza und Sacha Zala</i>	
Wider das Selbstbestimmungsrecht? Wilsons Vierzehn Punkte und Italien in der europäischen Ordnung am Ende des Ersten Weltkriegs	141
<i>Marc Frey</i>	
Selbstbestimmung und Zivilisationsdiskurs in der amerikanischen Außenpolitik 1917–1950	157

IV. UNO und Völkerrecht

Peter Hilpold

- Humanitäre Intervention: Neue Perspektiven für ein geächtetes
Instrument der Völkerrechtsgeschichte? 175

Ramon Leemann

- Pathos und Pathologie des Selbstbestimmungsrechts der Völker:
Individualbeschwerden vor dem UNO-Menschenrechtsausschuß 191

Hans-Joachim Heintze

- Indigene Völker und das Selbstbestimmungsrecht. Selbstbestimmungs-
forderung als Sackgasse? 223

V. Neuere rechtlich-politikwissenschaftliche Ansätze – und die Zukunft?

Stefan Wolff

- Resolving Self-Determination Conflicts: The Emerging Practice of
Complex Power Sharing 255

Kristina Roepstorff

- Understanding Self-Determination as Non-Domination: Calling for a
Shift from Government to Governance? 285

Wolfgang Danspeckgruber

- Self-Determination in Our Time: Reflections on Perception,
Globalization, and Change 307

- Register 333

Jörg Fisch

Einleitung

Es gibt Begriffe, die aufgrund ihres Wortlauts eine solch Suggestiv- und zuweilen sogar Sprengkraft entwickeln, daß eine längere Phase der Vorbereitung und Gewöhnung erforderlich ist, bevor der dafür zur Verfügung stehende Ausdruck auch tatsächlich für den gemeinten Sachverhalt verwendet wird, wodurch dieser dann wieder um so prominenter hervortritt. Ein besonders ausgeprägtes Beispiel dafür ist die Selbstbestimmung von Kollektiven, Staaten oder Völkern, und erst recht das *Selbstbestimmungsrecht* der Völker. Die Sprache wehrt sich gleichsam gegen die Verwendung desjenigen Wortes, das den zugrundeliegenden Sachverhalt am deutlichsten und kompromißlosesten zum Ausdruck bringt, und selbst nachdem das Wort, oder genauer: die Formel vom Selbstbestimmungsrecht der Völker einmal geschaffen ist, sträubt sich diese gegen ihre Verwendung. Hat sich die Formel schließlich doch durchgesetzt, hält der Widerstand an, indem ihre Bedeutung immer wieder abgeschwächt wird.

Der Begriff der Selbstbestimmung wird zuerst für das Individuum gebildet, als eine Art intensiverer Freiheitsbegriff. Über die bloße Freiheit, zu tun und zu lassen, was er will, hinaus bestimmt der Mensch sich und sein Tun selbst, und schließlich erhält er sogar das *Recht*, dies zu tun. Die eigentliche Schwierigkeit entsteht bei der Ausweitung vom Individuum zum Kollektiv, zum Staat, der Nation, oder eben, am prägnantesten, zum Volk. Statt von Selbstbestimmung spricht man vielerorts nur von Unabhängigkeit und betont damit das aktive Element weit weniger als bei der Selbstbestimmung. Nachdem sich die Formel im 20. Jahrhundert einmal durchgesetzt hat, wird immer wieder versucht, ihre Bedeutung einzuschränken, indem die Selbstbestimmung ganz oder teilweise durch Fremdbestimmung ersetzt wird. Das ist, so sehr es dem Wortlaut widerspricht, verständlich. Schon die Vorstellung eines Zustandes der Welt, in der jedes Individuum ganz und gar selbstbestimmt lebt, eines herrschaftsfreien Zustandes also, ist utopisch, und noch mehr gilt das für einen Zustand, in dem jedes Kollektiv, oder zumindest jedes Volk, sich ganz und gar selbst bestimmt. Und doch wird genau dies mit der Formel vom Selbstbestimmungsrecht der Völker immer wieder versprochen.

Im vorliegenden Band sollen die angedeuteten Schwierigkeiten und Widersprüche historisch und systematisch aus der Perspektive der hauptsächlich daran beteiligten Disziplinen ausgeleuchtet werden. Wie ist die Formel vom Selbstbe-

stimmungsrecht entstanden? Handelt es sich um eine spezifisch moderne Erscheinung? Welchen Beitrag können die Geschichtswissenschaft, die Philosophie, die Völkerrechts- und die Politikwissenschaft dazu leisten?

Die eigentliche Grundlage bildet eine systematische Frage: Wie ist ein Übergang von der individuellen zur kollektiven Selbstbestimmung möglich? Dabei geht Georg Kohler von der Frage aus: Was kann „individuelle Autonomie unter den Bedingungen der menschlichen sozialen Natur überhaupt sein?“ Es geht um das Verhältnis zwischen individueller und kollektiver Selbstbestimmung. Der Autor spricht von Rousseaus Problem, behandelt es aber in einem weiteren Rahmen als Problem der modernen kontraktualistischen Staatstheorie überhaupt, die er wiederum, am Beispiel des Aristoteles, mit der Antike kontrastiert. Während die Antike von empirischer Ungleichheit ausgeht, ist für die Moderne der axiomatische Ausgangspunkt die Gleichheit der Menschen. Die Theorie muß sich an der Frage abarbeiten, wie der selbstbestimmte, autonome Mensch sich den Zwängen seiner sozialen Natur, die ihn auf eine Gemeinschaft angewiesen sein lassen, entziehen und doch überleben kann. Im Mittelpunkt steht der Autor, der die Frage am intensivsten und mit der größten Wirkung behandelt hat, Rousseau. Kohler zeigt, daß das Konzept der *volonté générale* keineswegs totalitär, wohl aber totalitarismusfähig ist. Dabei wird deutlich, daß auch Rousseau „sein“ Problem nicht wirklich zu lösen vermag. Die Konsequenzen, die sich daraus für das Konzept einer kollektiven Selbstbestimmung und eines Selbstbestimmungsrechts der Völker ergeben, sind von größter Bedeutung. In dieser Sicht verhält sich die internationale Gemeinschaft durchaus konsequent, wenn sie (wenngleich aus anderen Gründen) sich weigert, das Subjekt des Selbstbestimmungsrechts, das Volk, zu definieren. Kohlers These ist, „daß die Fragen nach dem Wer und dem Was des Volkes im Rahmen dieser Theorie der Volkssouveränität durchaus nicht klar und ein für allemal zu beantworten sind“. An die Stelle systematischer Ableitungen tritt der „Rekurs auf kontingente Umstände und bewußt handelnde Akteure und deren Leistungen“.

So führen die Überlegungen zu den philosophisch-staatstheoretischen Hintergründen des Selbstbestimmungsrechts zu zurückhaltenden Antworten, die gerade dadurch mit der Empirie vereinbar sind. Denn die Empirie besagt letztlich, daß eine umfassende und abschließende Verwirklichung der Idee des Selbstbestimmungsrechts der Völker, eine vollständige Aufteilung der Welt in voneinander abgegrenzte Völker nicht möglich ist. Dabei ist noch auf einen weiteren für die im Sammelband behandelte Problematik wichtigen Aspekt hinzuweisen: Auf der einen Seite steht die Frage nach dem Verhältnis von Individuum und Gemeinschaft, von „Ich und Wir“, auf der anderen diejenige nach „Wir und Ihr“, nach der Abgrenzung gleich(artig)er Einheiten, also, auf der Ebene der Kollektive, von Völkern oder Staaten. Auf diese Weise bildet der Beitrag den Übergang von den Grundlagen zur Empirie kollektiver Selbstbestimmung, und er zeigt zugleich deren Grenzen.

Damit ist der Übergang von der individuellen zur kollektiven Selbstbestimmung erfolgt. ONUMA *Yasuaki* ordnet diese, und insbesondere das Selbstbestimmungsrecht, aus primär völkerrechtlicher Sicht in einen größeren weltgeschichtlichen Zusammenhang ein. In einer solchen Betrachtungsweise werden die Auseinandersetzungen am Ende des Ersten Weltkrieges, mit Wilson und Lenin als Protagonisten, zu einer bloßen Episode. Den Ausgangspunkt bildet die Aufteilung der Erde in unterschiedliche Rechtsräume. Meistens aus großen Imperien heraus entstehen Systeme internationaler Rechtsbeziehungen, die – so scheint jedenfalls die Annahme – einigermaßen friedlich koexistieren. Höhepunkt und Sündenfall zugleich bildet die europäische Expansion seit dem 15./16. und speziell im 19. Jahrhundert. Der Eroberung der Welt entspricht ein arrogantes und exklusives Selbstbewußtsein auf der Grundlage einer beanspruchten Zivilisationsmission, die schließlich dank machtmäßiger Überlegenheit weitgehend durchgesetzt wird. Eine besondere Rolle kommt dabei Japan zu.

Nach dieser Vereinnahmung der Welt durch eine Zivilisation auf Kosten aller anderen kündigt sich eine Gegenbewegung an. Sie vermag sich zuerst kaum durchzusetzen, gewinnt dann aber immer größeren Schwung. Die von den Europäern (auch den vor allem nach Amerika ausgewanderten) durchgesetzte internationale Ordnung wird von den außereuropäischen Zivilisationen zunehmend auch für sich beansprucht, im Sinne der Gleichheit der Völker und Staaten. Der Autor zeichnet den großen Bogen der Entkolonialisierung. Am Ende des Ersten Weltkrieges gelingt es den Europäern und Amerikanern noch, das Selbstbestimmungsrecht auf sich selbst zu begrenzen. Nach dem Zweiten Weltkrieg hingegen gewinnt die Entkolonialisierung ein unwiderstehliches Gewicht, zumal auch die Supermächte sich nun, ob zu Recht oder zu Unrecht, als Anhänger des Selbstbestimmungsrechts und der Gleichheit der Staaten ausgeben. Die alte Vielfalt der Zivilisationen ist über die europäische Vormachtstellung zur einheitlichen Weltordnung geworden.

Der große Überblick schließt in einem ausgesprochen skeptischen Ton, der in dieser Deutlichkeit zumindest in der Völkerrechtswissenschaft eher selten ist. Nach der nahezu vollständigen Entkolonialisierung, durch die die Kolonien zu unabhängigen, freien und gleichen Staaten geworden sind, führt das Selbstbestimmungsrecht tendenziell immer stärker zu Auseinandersetzungen. Die Berufung auf das Selbstbestimmungsrecht dient der Zementierung der weltweiten territorialen Besitzverteilung und der Verweigerung der Unabhängigkeit sowie der Rechtfertigung ethnischer Säuberungen und anderer Formen der Gewaltanwendung. Die Frage, ob das Selbstbestimmungsrecht mehr Vor- oder Nachteile mit sich gebracht hat, bleibt offen. Ebenso bleibt offen, was genau die richtige und welches die mißbräuchliche Verwendung des Begriffs ist. Sicher ist nur, daß eine Rückkehr zu Verhältnissen, wie sie vor der europäischen Expansion herrschten, nicht möglich ist.

Damit ist der Rahmen für die Einzeluntersuchungen gespannt.

Heinz Duchhardt befaßt sich mit der Empirie an ihren Ursprüngen. Er arbeitet die Mitte des 18. Jahrhunderts als Scharnier zwischen vormodernem und modernem Umgang der Staaten mit Gebietsverschiebungen heraus, als eine Phase, in der die Elemente der Selbstbestimmung und des Selbstbestimmungsrechts entstehen, ohne daß der Ausdruck bereits vorhanden wäre. Er verdeutlicht den Sachverhalt anhand zweier Beispiele. Das erste, die „Verschiebung“ des Herzogs von Lothringen in die Toskana 1736/37, steht paradigmatisch für die frühe Neuzeit. Die Bevölkerung wurde nicht im geringsten konsultiert. Die Einstellung der Betroffenen war irrelevant; entscheidend war der Konsens der europäischen Staaten und Dynastien. Daß die Zeit für eine andere Politik noch nicht reif war, zeigte sich in den fehlenden Protesten. Das Beispiel bestätigt die Hypothese, „daß der vorrevolutionären Zeit die Sache an sich fremd war“. Wenige Jahrzehnte später war die Sache zu guten Teilen da, auch wenn der Begriff noch weitgehend fehlte. Als Genua 1768 Frankreich die Insel Korsika verkaufte, war das die Folge eines jahrzehntelangen Aufstands. Anders als im Falle Lothringens hatte das Volk seine Wünsche und Vorlieben geäußert, sie aber noch nicht durchgesetzt. So stand das Konzept am Vorabend der Revolution bereit, mußte aber noch aufgegriffen und verwirklicht werden. Einstweilen gingen der Ländertausch und der Länderschacher in der Praxis weiter.

Es gehört zu den erstaunlichen Befunden der Begriffsgeschichte, daß die Selbstbestimmung und das Selbstbestimmungsrecht da, wo man ihr frühestes Erscheinen am ehesten erwarten würde, nämlich in den beiden großen Revolutionen am Ende der Aufklärung, der amerikanischen und der französischen, nicht vorkommen, weder als Ausdruck noch wenigstens der Sache nach. Die US-Unabhängigkeitserklärung konzentriert sich statt dessen auf das klassische Widerstandsrecht, die Französische Revolution auf die Volkssouveränität. Das ist der Befund von *Heinhard Steiger* anhand der Debatten der großen französischen parlamentarischen Versammlungen der Jahre 1789–1793. Im Zentrum steht dabei das Aufkommen der Volkssouveränität, die konsequent nach zwei Richtungen hin eingesetzt wird: nach innen zur Schwächung der alten Gewalten und nach außen zur Stärkung der Nation im Sinne der Expansion. Steiger zeigt, wie die Berufung auf die Freiheit und Souveränität des Volkes asymmetrisch erfolgt, zugunsten Frankreichs und auf Kosten der Nachbarstaaten und -territorien, die sukzessive Frankreich einverleibt werden, aber nicht, oder zumindest nicht formell, durch Eroberung und Annexion, sondern aufgrund des Wunsches der betroffenen Bevölkerung. Bei dieser Gelegenheit entstand auch das moderne Gebietsplebisit, doch wurde es in solchem Ausmaß manipuliert, daß es seine Glaubwürdigkeit gründlich und für lange Zeit verlor. Steigers Beitrag verweist indessen auf einen wahrscheinlich wichtigeren Grund für das Nichtaufkommen von Selbstbestimmungsforderungen: Der sich revolutionierende Staat stand als Staat nicht zur Disposition. Vielmehr handelte es sich um einen der gefestigtesten und homogensten Staaten Europas. Hier zeigte sich, daß das Selbstbestimmungsrecht in der Regel eine Waffe der Schwachen ist, für diejenigen, die sich von irgendeiner als fremd empfundenen Herr-

schaft befreien wollen. Das war auch bei der frühen Entkolonialisierung in Amerika der Fall, zuerst noch unter der Flagge des Widerstandsrechts im Norden, einige Jahrzehnte später dann schon unter Berufung auf ein umfassendes Recht auf Unabhängigkeit (nicht auf Selbstbestimmung) im Süden.

Steigers Analyse der Debatten macht deutlich, wie die formell gleiche Anwendung der Volkssouveränität für – idealiter befristete – Asymmetrien zugunsten Frankreichs sorgt. Zwar haben alle Völker natürliche Freiheit und Souveränität. Solange aber noch die alten Gewalten an der Macht sind, hilft das den Völkern wenig. Sie können sich zwar theoretisch selbst befreien. In der Praxis aber müssen sie häufig befreit werden, von denen, die schon frei sind, also dem revolutionären Frankreich. Daraus ergibt sich eine zunehmende Präponderanz Frankreichs, die freilich auch als Präponderanz der Freiheit gelesen werden kann. So steht die französische Revolution in der Geschichte des Selbstbestimmungsrechts an einem wichtigen Wendepunkt: Nach der Herausbildung der Volkssouveränität fehlen noch die Völker, die Träger eines postulierten Selbstbestimmungsrechts werden könnten. Zunächst aber wird Frankreich als Sieger statt zum Protagonisten eines Selbstbestimmungsrechts zum entschiedenen und kategorischen Feind jeder Sezession. Die Republik ist „une et indivisible“, und zwar bis heute. Ähnliches gilt später für die USA mit ihrer rigorosen Ablehnung der Sezession. Es blieb der dritten großen neuzeitlichen Revolution, der russischen, vorbehalten, das Selbstbestimmungsrecht der Völker als Waffe zu propagieren, wodurch es allererst zum universal verbreiteten Begriff werden konnte.

Ursprung und Herkunft des Begriffs des Selbstbestimmungsrechts der Völker sind bislang wenig untersucht worden, und die Kodifizierung von 1966 hat dazu geführt, daß der Begriff meistens als Einheit betrachtet worden ist. *Jörg Fisch* versucht, Differenzierungen einzuführen. Er vertritt die These eines amerikanischen Ursprungs des Konzepts. Das leuchtet deswegen nicht ohne weiteres ein, weil die Formel, die sich weltweit, insbesondere in der Uno, durchgesetzt hat, nämlich das Selbstbestimmungsrecht der Völker, eine europäische Schöpfung ist, während in Amerika eine prägnante Wendung weder vor Ort entstanden noch von außen übernommen worden ist. Vielmehr hat man sich dort mit dem weniger schlagwortartigen Recht auf Unabhängigkeit begnügt.

Der Grund für den Unterschied liegt, so die These des Autors, im Kolonialismus. Die Formel vom Selbstbestimmungsrecht der Völker, die jedem Volk, ja jeder Gruppe, die sich selber als Volk versteht, das Recht auf Selbstbestimmung und damit auf einen eigenen unabhängigen, souveränen Staat in Aussicht stellt, ist potentiell anarchisch, indem sie zur Auflösung jedes staatlichen Gebildes führen kann. Amerika hat hier eine Lösungsmöglichkeit geschaffen, die vielerorts aufgegriffen wurde, die aber nicht auf Europa übertragbar war. Man reduzierte das Selbstbestimmungsrecht auf Fälle von Entkolonialisierung, indem es nur Völkern zugesprochen wurde, die unter Kolonialherrschaft standen. Das war eine Einschränkung, die gewiß nichts mit Selbstbestimmung zu tun hatte, die aber eine endlose Aufgliederung der bestehenden Staaten verhinderte. Außerdem wurden

die kolonialen Grenzziehungen als unveränderlich festgeschrieben, und schließlich wurde ein rigoroses Verbot der Sezession erzwungen: Ein Kollektiv, das nicht unter Kolonialherrschaft stand, durfte sich nicht von der Gebietseinheit, zu der es gehörte, lösen.

Hielte man sich an diese Einschränkungen und Auflagen, so war in Europa gar kein Selbstbestimmungsrecht möglich. Wollte sich ein Volk dennoch verselbständigen, so mußten die Einschränkungen weniger streng gefaßt werden. Das gelang nicht wirklich. Während die Entkolonialisierung in den von ihr betroffenen Gebieten zu einer vergleichsweise stabilen internationalen Ordnung geführt hat, zuerst in Amerika und dann in den übrigen Kolonialgebieten, scheiterte der Versuch, innerhalb Europas eine vergleichbare Ordnung aufzubauen. Zuerst nach dem Ersten Weltkrieg. Während und nach dem Zweiten Weltkrieg wurde das Selbstbestimmungsrecht teilweise sogar durch ein klares Prinzip der Fremdbestimmung in der Form von Zwangsmigrationen ersetzt. Erst beim Versuch, ab 1989 Föderationen aufzulösen, griff man erneut auf das Selbstbestimmungsrecht zurück, doch ohne Erfolg, ließ sich doch, anders als bei der Entkolonialisierung, nicht begründen, weshalb Föderationen grundsätzlich kein Existenzrecht haben sollten.

Auf diese Weise blieb die Differenz zwischen europäischem und amerikanischem Umgang mit dem Selbstbestimmungsrecht bestehen.

Das Konzept der Selbstbestimmung ist schon in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts entstanden, und die Formel vom Selbstbestimmungsrecht der Völker scheint spätestens in der Mitte des 19. Jahrhunderts gebildet worden zu sein. Zum politischen Schlagwort aber ist die Formel erst gegen Ende des Ersten Weltkrieges geworden. Im Umkreis der damaligen Friedensschlüsse fand die agitatorische Funktion des Schlagworts ihren Höhepunkt, und sie wirkte über den Zweiten Weltkrieg hinaus nach. *Jost Dülffer* zeigt diesen Wandel bis in den Kalten Krieg hinein. Was aus juristischer Sicht primär als Entwicklung erscheinen mag, wird in der historischen Perspektive zur permanenten Auseinandersetzung, die zu immer wieder neuen Lernprozessen führt. Das Selbstbestimmungsrecht der Völker wurde am Ende des Ersten Weltkrieges zuerst zum agitatorischen Allerweltsbegriff. Doch schaffte die Formel es nie, zur allseitig anerkannten Grundlage der gesamten Friedensordnung zu werden. Sie blieb parteiisch und diente der Rechtfertigung segmentierter Lösungen. Innerhalb dieser Grenzen aber war ihr politisches Gewicht enorm. Schon die Zwischenkriegszeit brachte ihre Folgelasten ans Licht, als die Berufung auf das Selbstbestimmungsrecht zunehmend zum Instrument des Revisionismus wurde. Die Konsequenz daraus war, daß die Formel des Selbstbestimmungsrechts im Zweiten Weltkrieg kaum noch gebraucht wurde, schon gar nicht von Seiten der Sieger. Zwar nahm die Atlantikcharta den Gedanken auf. Das wurde erwartet. Aber der Ausdruck ‚Selbstbestimmung‘ wurde darin sorgfältig vermieden, und die Formulierung war so vage wie möglich. Mittlerweile hatte die Formel so zahlreiche Probleme hervorgebracht, auch in der Gestalt höchst unterschiedlicher Interpretationen in Ost und West, daß der Anreiz, auf sie zu verzichten, um keine Schwierigkeiten zu provozieren, stärker war als die Hoffnung auf

Propagandaerfolge. Schließlich aber erzielte die Formel doch noch einen großen Erfolg, als sie, auf Initiative der Sowjetunion, an prominenter Stelle in die Uno-Charta aufgenommen wurde. Dülffers Beitrag zeigt damit die Verselbständigung und die Eigengesetzlichkeiten eines Begriffs und lässt dessen Geschichte als Resultat wie als Faktor vielfältiger politischer Auseinandersetzungen erscheinen. 1945 wird zum Tiefpunkt, von dem aus später eine neue Bewegung, die (zweite) Entkolonialisierung ausgeht.

Das Selbstbestimmungsrecht ist zwar schon vor dem Ersten Weltkrieg konzipiert und diskutiert worden, mit einiger Wirkungsmacht aber nur in der sozialdemokratischen Bewegung. In Österreich entwarfen u.a. Bruno Bauer und Karl Renner neue Verfassungsmodelle, während Lenin das Selbstbestimmungsrecht schon 1903 in das Parteiprogramm der Bolschewiki einbrachte. Niemand aber dachte daran, ein Selbstbestimmungsrecht oder -prinzip zur Grundlage für eine Friedensordnung nach einem großen Krieg zu machen. Man hätte sonst, statt die Waffen entscheiden zu lassen, im Frieden die Grenzen nach Selbstbestimmungsgesichtspunkten neu ziehen müssen. Als Lenin unmittelbar nach dem Ausbruch der Oktoberrevolution dennoch das Selbstbestimmungsrecht als zentrales Prinzip für den Friedensschluß proklamierte, diente es nicht der Suche nach Gerechtigkeit, sondern als Waffe. Die gleiche Funktion erhielt es, vor allem im Sinne der Abwehr des Bolschewismus, wenige Wochen später bei Wilson, der, anders als Lenin, die Formel vom Selbstbestimmungsrecht der Völker bislang nicht gebraucht hatte.

Damit war die schwierige Ausgangssituation für den Friedensschluß gegeben, mit dem sich *Marina Cattaruzza* und *Sacha Zala* beschäftigen. Ihr Beitrag verdeutlicht am Beispiel des Verhältnisses zwischen Italien und der Habsburgermonarchie die Schwierigkeiten, die dadurch entstanden, daß die Pferde während des Rennens gewechselt wurden. Die Kategorien von Bundesgenosse und Feind gingen durcheinander. Die Profiteure und die Opfer des Selbstbestimmungsrechts wechselten. Die Probleme wurden im Falle Italiens besonders deutlich. Sein Vertrag mit den Alliierten vom April 1915, in dem in aller Unbedenklichkeit die Verteilung der zu erwartenden Beute geregelt wurde, war durchaus traditionell, wurde aber im Lichte des Selbstbestimmungsrechts zu einer Monstrosität. Die Differenzierung zwischen Siegern und Besiegten war nicht mehr plausibel. Italien geriet in die unangenehme Situation, einen Teil seiner Beute nicht von Kriegsfeinden, sondern von Mitsiegern einfordern zu müssen, in diesem Falle vom entstehenden Jugoslawien, mit dem ein langanhaltender Streit um Fiume/Rijeka entbrannte. Um so hartnäckiger insistierte Italien auf dem Wortlaut der 1915 in Aussicht gestellten Grenzregelung mit Österreich. Doch der damalige Vertrag, noch unter ganz anderen Prämissen ohne den Gedanken an Selbstbestimmung geschlossen, widersprach dem neuen Prinzip in Bezug auf Südtirol. So erhielt Italien schließlich die Gebiete, die ihm nach neuer Legitimitätsauffassung nicht zustanden, während es diejenigen, die nach dem Kriterium der ethnischen Homogenität eher ihm zugestanden hätten, bei einem ebenfalls unter Berufung auf das Selbstbestimmungsrecht entstandenen Staat, nämlich dem neuen Jugoslawien, verblieben.

Nachträglich wurde deutlich, wie das Selbstbestimmungsrecht in der Großen Politik noch 1915 nicht die geringste Rolle gespielt hatte. Wilson, und mit ihm die Pariser Friedenskonferenz, versuchte, diese Widersprüche aufzulösen. Das gelang bestenfalls in Ansätzen.

Der Name, der seit 1918 und bis heute sowohl von Spezialisten als auch von Laien am häufigsten mit ‚Selbstbestimmung‘ und ‚Selbstbestimmungsrecht‘ in Verbindung gebracht wird, ist sicherlich Woodrow Wilson, US-Präsident 1913–1921. Diese Tatsache ist der Ausgangspunkt für ein Paradox, mit dem sich *Marc Frey* beschäftigt: Die amerikanische Diplomatie, und generell die US-Außenpolitik benutzt den Begriff bis zum heutigen Tage so gut wie gar nicht. Erst recht gilt das für die Zeit vor Wilson, obwohl die USA ja immerhin durch einen Akt der Entkolonialisierung und der Selbstbestimmung entstanden sind.

Frey findet mögliche Gründe zunächst hauptsächlich in Wilsons Verständnis von Selbstbestimmung und Selbstbestimmungsrecht. Wilson war alles andere als ein konsequenter Verfechter eines universalen Selbstbestimmungsrechts. Er knüpfte ein solches an drei Bedingungen. Vor allem mußte die Eignung und Befähigung zur Selbstbestimmung da sein, und die sprach Wilson den Farbigen in guter südstaatlicher Tradition ab, wenn auch nicht für alle Zeit, hielt er sie doch immerhin für lernfähig. Aber er war alles andere als ein Befürworter eines universalen Selbstbestimmungsrechts und plädierte keineswegs für eine baldige Befreiung der Kolonialvölker. Die zweite Bedingung, „good governance“, wirkte ebenfalls restriktiv, und noch mehr galt das für die dritte, die Demokratie. So erscheint die Selbstbestimmung nicht etwa als universales Prinzip des Friedensschlusses, sondern als Mittel zum Zweck, das sich in der spezifischen Situation von Kriegsende und Friedensschluß anbot. Der inneramerikanische Kampf um die Ratifizierung des Friedens und den Beitritt zum Völkerbund verstärkte die Skepsis weiter. Besonders auffällig ist die nahezu konsequente Nichtverwendung des Ausdrucks durch Präsident Roosevelt. Selbst in der Atlantikcharta kam das Wort ‚Selbstbestimmung‘ nicht vor, und auch der Sache nach war nicht wirklich davon die Rede. Nach dem Zweiten Weltkrieg verzichteten die USA darauf, zum Wortführer in Sachen Selbstbestimmung zu werden. Die Aufnahme des Begriffs in die Uno-Charta und die verbale Unterstützung der Unabhängigkeitsforderungen der Kolonialvölker blieb dem Sowjetblock überlassen. Einzig im Kalten Krieg, als der Ostblock zum direkten Ziel amerikanischer Polemik wurde, wurde der Begriff gelegentlich verwendet.

Die Frage, inwieweit dies eine insgesamt geplante Politik war, muß offen bleiben. Immerhin läßt sich eine Ergänzung einbringen. Die USA waren im 20. Jahrhundert fast immer die stärkste Macht. Hätten sie das Selbstbestimmungsrecht als zentrales Element ihrer Außenpolitik propagiert, dann hätten sie einen Teil ihrer Handlungsfreiheit verloren, hätten sie doch in manchen Gebieten, in denen sie sonst freie Hand hatten, Plebiszite durchführen müssen. Dieses Problem besteht bis heute, und es fällt auf, daß die USA weder in Afghanistan noch im Irak Politik mit dem Selbstbestimmungsrecht betreiben.

Wie der Titel seines Beitrages andeutet, ist der Zugang von *Peter Hilpold* zum Thema des Selbstbestimmungsrechts vermittelt. Er fragt nach dem Einfluß, den die – höchst aktuelle – tendenzielle Ausweitung der humanitären Intervention auf das Selbstbestimmungsrecht hat und noch haben könnte. Im Zentrum steht die Geschichte der humanitären Intervention seit dem 19. Jahrhundert, die der Autor auf der Grundlage des Gewaltverbots der Uno-Charta darstellt und kritisch analysiert. Er stellt insgesamt eine deutliche Zurückhaltung bei den Staaten fest, verbunden aber mit der Tendenz, zumindest die Möglichkeit von Interventionen zu erleichtern, und sei es auch nur durch stillschweigende Duldung, wie sie etwa in Kosovo erfolgte. Wegweisend erscheint ein einstimmig angenommenes Dokument der Uno-Generalversammlung von 2005, das dem Sicherheitsrat die Kompetenz zu solchen Interventionen gibt, ihn aber nicht dazu verpflichtet.

Dieser Wandel in der Sicht der humanitären Intervention findet nun sein Korrelat im Wandel der Auffassung vom Selbstbestimmungsrecht, an dem der Autor einen äußeren und einen inneren Aspekt unterscheidet. Ging es traditionell primär um den äußeren, um die Unabhängigkeit und Selbständigkeit souveräner Staaten, so geht es im Zusammenhang der humanitären Intervention um das Individuum, dessen Menschenrechte zu schützen sind. An die Stelle des Interesses der Staaten tritt das Interesse der Individuen und letztlich der Menschheit.

Das Selbstbestimmungsrecht der Völker ist, wie schon der Name sagt, ein Kollektivrecht par excellence. Andererseits ist die Selbstbestimmung zugleich ein individuelles Recht. Davon ist in den Menschenrechtspakten von 1966, in denen das Selbstbestimmungsrecht der Völker an prominenter Stelle verankert ist, nicht die Rede, obwohl beide Pakte, nicht nur derjenige über bürgerliche und politische, sondern auch derjenige über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Individualrechte enthalten. Der Versuch, dem Selbstbestimmungsrecht maximales Gewicht zu verleihen, hat vor dieser Schranke nicht halt gemacht, wie *Ramon Leemanns* Beitrag zeigt. Der Pakt über bürgerliche und politische Rechte kennt einen Mechanismus zur Durchsetzung, mit Staatenberichts- und Staatenbeschwerdeverfahren, vor allem aber mit Individualbeschwerdeverfahren, letzteres vor einem speziell für diesen Zweck eingesetzten Menschenrechtsausschuß. Allerdings gelten diese Mechanismen nur für Staaten, die ein Zusatzprotokoll unterzeichnet haben, dem bis zum 24. November 2009 immerhin 113 Staaten beigetreten waren.

Aufgrund der Spagatstellung des Selbstbestimmungsrechts zwischen den beiden Pakten stellt sich die Frage, ob das Selbstbestimmungsrecht nur als kollektives oder zumindest *auch* als individuelles Recht zu betrachten und damit dem Beschwerdeverfahren zugänglich zu machen ist. Weder die Pakte noch das Zusatzprotokoll sagen dazu etwas aus. Um eine Antwort zu erhalten, untersucht Leemann die Praxis des Ausschusses. Grundsätzlich ist Artikel 1, über das Selbstbestimmungsrecht der Völker, keineswegs von der Zuständigkeit des Ausschusses ausgenommen. Seine Praxis aber hat sich zunehmend davon entfernt, und seit etwa 1987 akzeptiert er keine Individualbeschwerden mehr zu Artikel 1 des Pak-

tes und damit zum Selbstbestimmungsrecht. Darin liegt, formal gesehen, ein unnötiger Verzicht auf Kompetenzen. Der Ausschuß könnte durch seine Praxis das Selbstbestimmungsrecht genauer ausarbeiten und sogar ausweiten. Doch der Autor vertritt die These, daß letztlich die Staaten selber gefordert sind angesichts einer Selbstbestimmungsformel, die nicht definiert, was ein Volk ist. So wird vorerhand auch offen bleiben müssen, was die Bedeutung des Rechts aller Völker auf Selbstbestimmung bezogen auf das Individuum ist. Der Aufsatz wird auf diese Weise zu einem Beitrag zur Kritik des Begriffs des Selbstbestimmungsrechts der Völker, wie sie seit Wilsons Zeit immer wieder formuliert worden ist: Wer mit Hilfe der Berufung auf das Selbstbestimmungsrecht ein bestimmtes Ziel erreichen will, beruft sich auf ein solches Recht; wer hingegen den Status quo sichern will, ordnet das Selbstbestimmungsrecht dem Recht der Staaten auf territoriale Unverehrtheit unter.

Der Begriff des Selbstbestimmungsrechts hat im Verlauf des 20. Jahrhunderts immer mehr Prestige gewonnen. Um daran in möglichst großem Umfang teilhaben zu können, nehmen die Interessierten auch Widersprüche und Absurditäten in Kauf, wie *Hans-Joachim Heintze* teils explizit, teils implizit zeigt. Das Gerechtigkeitsgefühl legt es nahe, das Selbstbestimmungsrecht gerade denjenigen zu gewähren, denen die Selbstbestimmung im Zuge der Eroberung der Welt durch die Europäer, aber auch nach der Unterwerfung von Ureinwohnern in sich verselbständigenden Siedlungskolonien wie den USA, Argentinien oder Australien und selbst in Staaten mit zu unterschiedlichen Zeiten eingewanderter nichteuropäischer Bevölkerungsmehrheit wie Indien oder China vorenthalten oder entzogen worden ist. Auf der anderen Seite ist gerade diese Situation besonders konfliktträchtig, wenn man die potenziell weitreichenden Ansprüche der indigenen Völker mit deren tatsächlicher Macht vergleicht. Sie wurden zunächst nicht als Völker, sondern als Minderheiten behandelt. In einer langen Auseinandersetzung aber setzten sich die indigenen Völker mit ihrem Anspruch auf das Selbstbestimmungsrecht schrittweise durch, zuerst in der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und schließlich in der Uno, 2007 mit der Erklärung über die Rechte indigener Völker. Die Erklärung gewährt den indigenen Völkern in Artikel 3 ein vom Wortlaut her gesehen uneingeschränktes Selbstbestimmungsrecht, wird doch die gleich umfassende Formel verwendet wie in den Menschenrechtspakten von 1966. Damit aber sind die indigenen Völker in eine Falle geraten, die eine Folge des Prestiges des Selbstbestimmungsrechts ist. Im Grunde wissen alle Beteiligten, ohne es zu sagen, daß ein Selbstbestimmungsrecht im Sinne eines umfassenden Sezessionsrechts für die allermeisten indigenen Völker vollkommen illusorisch ist. Trotzdem wollen sie nicht darauf verzichten.

Man hat zwar 2007 eine uneingeschränkte Formel in die Erklärung aufgenommen. Dafür aber hat man es unterlassen, dem Selbstbestimmungsrecht eine halbwegs realistische Gestalt zu geben. Freilich haben die Staaten bereits dafür gesorgt, daß die Bäume des Selbstbestimmungsrechts der indigenen Völker nicht in den Himmel wachsen, indem die Selbstbestimmung stillschweigend auf Autono-

mie reduziert worden ist. Dies wiederum verstört den fiktiven Charakter solcher Rechte. Der Wortlaut der Menschenrechtspakte, in die Erklärung von 2007 übernommen, löst keine Zweifel am umfassenden Charakter des Selbstbestimmungsrechts. Ebensowenig aber lassen die beteiligten Staaten einen Zweifel daran, df sie das Versprochene nicht gewähren wollen. Indem die indigenen Völker sich auf diese unrealistische Ebene ziehen ließen, haben sie es verpaßt, realisierbare Forderungen durchzusetzen. Statt dessen ist man kaum über den Rahmen der traditionellen Minderheitsrechte hinausgelangt. Selbstverndlich wissen auch die betreffenden Führer, df die Vorstellung, sie könnten unabhängige Staaten gründen, ob für die Indianer in den USA oder für die Uiguren in China, die Ainu in Japan oder die Sami in Skandinavien, unrealistisch ist. Wenn sie trotzdem auf der Möglichkeit dazu insistieren, so muß das mit Vorstellungen über Prestige und Selbstwertgefühl zusammenhgen. Solange die Formel vom Selbstbestimmungsrecht der Völker (auch der indigenen) benutzt wird, löst sich ihr umfassender Anspruch nicht einfach zum Verschwinden bringen.

Das Selbstbestimmungsrecht ist der Feind des Status quo, ob es nun zur Auflösung oder zum Zusammenschluß bestehender Staaten oder gar zu einer völligen staatlichen Neuordnung fhrt. Das hat, im Interesse der Selbsterhaltung des Staatsystems, immer wieder zu Versuchen geführt, Konflikte antizipierend zu lösen oder wenigstens abzuschwächen. *Stefan Wolffs* Beitrag ist der Analyse und Evaluation solcher Anstrengungen gewidmet. Er geht von der klassischen Differenzierung zwischen innerer und äußerer Souveränität aus, gems der oft zwischen innerer und äußerer Selbstbestimmung unterschieden wird. ußere Selbstbestimmung bedeutet in der Regel, df ein Gebiet zum souveränen Staat wird, wärend innere Selbstbestimmung mehr oder weniger weitreichende Autonomie für Gebietseinheiten innerhalb eines Staates impliziert. Anhand dieser Differenzierung entwickelt Wolff ein elaboriertes System von Institutionen und Mechanismen, die zur Lösung von Konflikten beitragen können, die aus Selbstbestimmungswunschen entstehen. Die Prämisse liegt also in der Annahme, df das Selbstbestimmungsrecht den Status quo verändert. Ziel ist es, diesen Charakter zu neutralisieren oder wenigstens abzuschwächen. Wolff spricht von ‚komplexer Machtteilung‘ („complex power sharing“). Er untersucht zehn Fälle aus den letzten Jahren und Jahrzehnten, von den Philippinen bis Gagausien. Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen aktuelle Versuche, die Dichotomie von Status quo und vollständiger Sezession zu überwinden, indem immer neue Bereiche möglicher Partizipation erschlossen werden. Insofern ist der Ansatz ausgesprochen konstruktiv, in einem realistisch-konservativen Rahmen: Ziel ist nicht die volle Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts aller Völker, die eine Aufsplittung der Staatenwelt nicht nur in Kauf nimmt, sondern sogar durchsetzt, solange dies der Wille der Völker ist; es ist vielmehr die Suche nach einem Mittelweg, der so viele Konfliktregelungsmanahmen einfhrt, wie nig sind, um Ruhe und Stabilität zu sichern. Die Kernfrage des Selbstbestimmungsrechts ist, ob die beiden Ziele miteinander

vereinbar sind. Von Plebisziten ist nicht die Rede. Sie würden die durch komplexe Machtteilung erreichte Stabilität nur gefährden.

Aus der Sicht des Historikers wäre es reizvoll, dieses Modell komplexer Machtteilung mit den verschiedenen Vorschlägen zur weiterreichenden föderalistischen Aufgliederung der Donaumonarchie vor 1919 zu vergleichen, insbesondere von Karl Renner, Bruno Bauer und Aurel Popovici.

In der Praxis ist das Selbstbestimmungsrecht konfliktträchtig, da sich die Ansprüche der Beteiligten oft überschneiden: Wenn diejenigen, die Selbstbestimmung für sich beanspruchen, sie auch zu erlangen vermögen, dann wird die Selbstbestimmung derer, die sie bereits hatten, eingeschränkt.

Diesen Sachverhalt nimmt *Kristina Roepstorff* zum Ausgangspunkt, von dem aus sie einen wenn nicht geradezu konfliktfreien so doch konfliktärmeren Selbstbestimmungsbegriff entwickelt. Sie sieht das derzeitige Verständnis von kollektiver Selbstbestimmung als durch das Souveränitätsparadigma geprägt: Selbstbestimmung hat, wer die Souveränität ausübt. Wenn aber beliebige Kollektive die Souveränität für sich beanspruchen, werden Konflikte unvermeidbar, auch wenn Selbstbestimmung als Nichteinmischung definiert wird. Hier gewinnt der Übergang vom negativen zum positiven Begriff entscheidende Bedeutung. Als Nichteinmischung ist Selbstbestimmung lediglich negativ. Sollen Konflikte vermieden oder gar gelöst werden können, so ist Kooperation, sind Beziehungen erforderlich. Dafür entwickelt die Autorin ein abstraktes Modell. Es reicht nicht, wenn die unterschiedlichen Subjekte des Selbstbestimmungsrechts nichts miteinander zu tun haben. Sie müssen, soweit sie aufeinander angewiesen sind, friedliche Beziehungen pflegen. Selbstbestimmung ist kein absolutes Recht, sondern sie muß gegen andere Rechte – etwa dasjenige auf territoriale Unversehrtheit – gewissermaßen verrechnet und den Umständen gemäß angewendet werden. Daraus entsteht ein flexibles, kontextabhängiges Recht. Selbstbestimmung wird zur Nicht-Herrschaft. Die Autorin sucht so einen Ausweg aus der Konfliktträchtigkeit der Selbstbestimmungspraxis. Sie bietet einen einleuchtenden Vergleich. Dieser geht aus von der in der Politikwissenschaft sich ausbreitenden Differenzierung zwischen *government* und *governance*, von formeller staatlicher Regierung und informellen, die Zivilgesellschaft einbeziehenden Regelungen, durch die Konflikte schon im Vorfeld verhindert werden können. So wie der Staat seine Rechte teilweise an die Zivilgesellschaft abtritt, so muß in diesem Modell der Staat auf Elemente der Herrschaft verzichten, im Interesse herrschaftsfreier Beziehungen zu anderen Staaten. Besonders hervorzuheben ist die These, daß gänzliche Unabhängigkeit (und damit Selbstbestimmung) nicht möglich ist, weshalb es wesentlich darum geht, die ohnehin unvermeidlichen Beziehungen möglichst friedlich und kooperativ zu gestalten. Hier liegt jedenfalls eine Herausforderung für die traditionelle Sicht.

Wolfgang Danspeckgruber stellt in seinem abschließenden Überblick die Selbstbestimmung in den Rahmen des globalen internationalen Systems und analysiert die

Zusammenhänge zwischen dem Wandel dieses Systems seit etwa 1989 und den Veränderungen, die die Selbstbestimmung dabei erfahren hat. Er betrachtet die Selbstbestimmung konsequent als Funktion der Weltpolitik, systematisch, aber in historischer Perspektive. Im Mittelpunkt stehen die beiden Zeitenwenden von 1989 und – noch mehr – des 11. September 2001. Die Rolle der Selbstbestimmung in der Politik hängt von der Politik selber ab, wie der Autor vor allem am Beispiel der Folgen des 11. September deutlich macht – Bewegungen, die Selbstbestimmung fordern, sind eine Funktion der jeweiligen Machtverhältnisse. Die Kritik des Autors konzentriert sich auf den Umgang vor allem der großen Staaten mit dem Kosovo-Problem. Man war sich einig darüber, daß hier ein Pulverfaß lag und wollte es so schnell wie möglich entschärfen. Das geschah mit Erfolg. Doch der Preis war hoch. Auch wenn die Hauptakteure beteuerten, es handle sich um einen Fall *sui generis*, der nicht zum Präzedenzfall werden könne, so trat doch genau dies ein.

Von der Kosovo-Frage weitet der Beitrag den Blick auf die weltgeschichtlichen Fluchtrouten vor und nach dem 11. September, und weiter auf die Funktion der Selbstbestimmung, jeweils verkörpert durch selbstbestimmungsbedingte Konflikte. Die Terroranschläge führten zum Krieg gegen den Terror, mit zunehmend brutaleren Methoden, und seitdem werden auch die Selbstbestimmungskonflikte mit größerer Härte ausgetragen. Die Selbstbestimmung wird zum Werkzeug für die Erreichung geostrategischer Ziele. Danspeckgruber zeichnet zwei extreme Möglichkeiten, in denen die Selbstbestimmung wieder als abhängige Variable erscheint. Gelingt es, das Globalisierungsprojekt erfolgreich zu Ende zu führen, dann werden die Selbstbestimmungskonflikte an Bedeutung verlieren, ja überflüssig werden, da die Menschen ihre Ziele unabhängig von ihrem ethnischen, sprachlichen, religiösen etc. Hintergrund erreichen können. Scheitert das Projekt, so droht eine Verschärfung der Konflikte.

Der Aufsatz macht deutlich, daß Selbstbestimmungskonflikte stets in einem größeren Zusammenhang stehen, daß lokal begrenzte Phänomene global analysiert werden müssen. Dabei legt der Autor Wert auf die Herausarbeitung der Besonderheiten des sogenannten GWOT (Global War on Terrorism), der Gefahr läuft, Freiheitskämpfer ohne zureichenden Grund in Terroristen zu verwandeln. Er wird zum „self-fulfilling mechanism“. Im Endeffekt steht die Selbstbestimmung zwischen einem echten Ideal und einem Werkzeug von Interessen. Schließlich berücksichtigt der Autor auch die Auswirkungen des technischen Wandels, insbesondere des Internets, der zu einer zunehmenden Individualisierung und damit zum Rückgang der Bedeutung der (kollektiven) Selbstbestimmung führt.

Das regulative Prinzip der Selbstbestimmung ist die Herrschaftsfreiheit: Jeder bestimmt sich selbst, bestimmt über sich selbst. Also kann keiner über andere bestimmen. Die Wirklichkeit sieht freilich anders aus. Immer wieder haben sich die Selbstbestimmung und das Selbstbestimmungsrecht als Waffen, als Mittel des politischen Kampfes erwiesen, von der Entkolonialisierung in Amerika und den Pleybenziten der frühen französischen Republik bis zur Auflösung der Kolonialreiche,

Jugoslawiens und der Sowjetunion. Die Unfähigkeit, eine stabile Aufteilung der Welt in Staaten vorzunehmen, braucht nicht zu erstaunen. Das Selbstbestimmungsrecht der Völker ist ein zum Scheitern verurteilter Versuch, Dynamik und Statik miteinander vereinbar zu machen. Die Formel verspricht jedem Volk einen eigenen souveränen Staat, oder jedenfalls das Recht auf einen solchen. Die Wahrnehmung dieses Rechts aber ist eine Funktion individueller Willensentscheidungen. Letztlich geht es darum, daß jedes Individuum im Staat seiner Wahl leben kann. Daß ein solcher Zustand der Welt eine Utopie ist, braucht nicht betont zu werden.

Das Selbstbestimmungsrecht führt von seiner Intention her zu einer stabilen, abschließenden Verteilung der Welt unter die Völker. Doch besteht keine Garantie, daß die Völker so siedeln, daß sich aus ihren Siedlungsgebieten funktionierende Staaten bilden lassen. Außerdem können sich die Zugehörigkeitswünsche ständig ändern. Sollen sie berücksichtigt werden, so muß die Verteilung der Welt unter Staaten immer wieder revidiert werden. Dafür fehlt ein Instrument. Traditionell ist die Gebietsverteilung der Welt in erster Linie durch Gewalt den veränderten Verhältnissen angepaßt worden, nicht durch Feststellung der Wünsche der Betroffenen. Ziel muß es sein, die Statik der Gebietsverteilung, die zugleich die Statik des internationalen Systems ist, in eine Dynamik überzuführen, also die internationale Ordnung aus einem starren Rahmen, der den Menschen ihre staatliche Zugehörigkeit vorgibt, zu einer Funktion ihrer Wünsche und Absichten zu machen. Freilich wird sich ein solches Ziel nie in vollem Umfang verwirklichen lassen. Einerseits ist eine alle Wünsche berücksichtigende Aufteilung der Welt ebenso ausgeschlossen wie ein alle individuellen Wünsche erfüllendes Wetter, und andererseits läßt sich Herrschaftsfreiheit bestenfalls in Ansätzen verwirklichen. Dennoch ist die Anpassung der internationalen Ordnung an die Dynamik der Wünsche der Betroffenen heute angesichts des bestehenden Kriegsverbots besonders dringlich. Wenngleich die Entkolonialisierung abgeschlossen ist, dürfte das Selbstbestimmungsrecht seine Bedeutung doch noch lange nicht verloren haben.

Verzeichnis der Tagungsteilnehmer

Prof. Dr. Marina Cattaruzza, Bern; marina.cattaruzza@hist.unibe.ch
Prof. Dr. Wolfgang Danspeckgruber; Princeton, wfd@princeton.edu
Prof. Dr. Heinz Duchhardt, Mainz; duchhardt@ieg-mainz.de
Prof. Dr. Jost Dülffer, Köln; duelffer@uni-koeln.de
Prof. Dr. Jörg Fisch, Zürich (Stipendiat des Historischen Kollegs 2007/2008);
jfisch@access.uzh.ch
Prof. Dr. Marc Frey, Bremen; m.frey@jacobs-university.de
PD Dr. Hans-Joachim Heintze, Bochum; hans-joachim.heintze@rub.de
Prof. Dr. Peter Hilpold, Innsbruck; Peter.Hilpold@uibk.ac.at
Prof. Dr. Georg Kohler, Zürich; kohler@philos.uzh.ch
Ramon Leemann, Zürich; ramon_lee@web.de
Prof. Dr. Onuma Yasuaki, Tokyo; onuma@j.u-tokyo.ac.jp
Dr. des. Kristina Roepstorff, Erfurt/Dublin; kristina.roepstorff@gmx.de
Prof. Dr. Bruno Simma, München/Den Haag; simma@icj-cij.org
Prof. em. Dr. Heinhard Steiger, Gießen; Heinhard.Steiger@recht.uni-giessen.de
Prof. Dr. Dietmar Willoweit, Würzburg; willoweit@jura.uni-wuerzburg.de
Prof. Dr. Stefan Wolff, Birmingham, s.wolff@bham.ac.uk

I. Grundlagen

Georg Kohler

Selbstbestimmung, individuell und kollektiv Oder: Rousseaus Problem

„Selbstbestimmung“ bedeutet, daß jemand die Freiheit besitzt, das zu tun, was er oder sie will, und ebenso die Freiheit – genauer gesagt: die größtmögliche Chance –, das nicht tun zu müssen, was er oder sie nicht tun will. Positive und negative persönliche Autonomie bilden die Leitkonzeption und den normativen Pfeiler der wichtigsten Vorstellung der praktischen und politischen Philosophie der Neuzeit, nämlich der Annahme, daß Menschen sowohl grundsätzlich in der Lage *sind*, ihr Leben nach eigenen Zielsetzungen zu führen, als auch, daß sie das tun können *sollen*. – Im Kontext der normativen politischen Philosophie ist es also die Idee der individuellen Selbstbestimmung, die den außerordentlich vieldeutigen, von manchen metaphysischen Voraussetzungen belasteten Begriff der Freiheit einigermaßen verlässlich definiert.

Weil Menschen aber von Natur aus soziale Wesen sind und als solitäre Einzelgänger kaum zu überleben und jedenfalls kein gutes Leben zu leben imstande sind, und weil – wie Aristoteles feststellt – derjenige gar kein Mensch mehr ist, der es nicht vermag, im Rahmen einer Gesellschaft zu existieren, und statt dessen entweder bloß ein wildes Tier oder Gott¹ sein muß, ist es unumgänglich, daß auf der Humanstufe der Evolution soziale Gruppen und Verbände entstehen. Deshalb ist allemal zu klären, was individuelle Autonomie unter den Bedingungen der menschlichen Sozialnatur überhaupt sein kann, sowie zu überlegen, wie die Ideen der individuellen und der kollektiven Selbstbestimmung aufeinander zu beziehen sind; wie sie einander voraussetzen und wie sie miteinander kollidieren.

Ergo eröffnet der Begriff der Selbstbestimmung sogleich drei Problemfelder – erstens das Problemfeld der politischen Anthropologie und ihrer basalen Strukturen; zweitens das Problemfeld der faktischen, sozialgeschichtlich wirksamen Potentiale normativer Konzepte und Vorstellungen; drittens das Thema der Vermittlung von individuellen mit kollektiven Handlungsbedingungen, d.h. die Frage nach dem Verhältnis von Individuum und Gemeinschaft, von „Ich“ und von „Wir“, sowie das Thema der sozialen Inklusion bzw. Exklusion: das Problemfeld von „Wir“ und „Ihr“.

¹ Vgl. *Aristoteles*, Politik; Erstes Buch, Zweites Kapitel (I.2.) (Stuttgart 1993, deutsche Übersetzung von Franz F. Schwarz) 78.

Was ich in diesem Aufsatz plausibel machen möchte, ist der Sachverhalt, daß der Anspruch auf kollektive Selbstbestimmung – diese bis zum Rand mit Dynamit geladene Programmatik des Selbstbestimmungsrechtes der Völker – einer normativen Logik entstammt, die zwar nicht auf zwingenden, aber auf guten Gründen beruht, auf Argumenten, die in vielerlei Hinsicht als kohärent zu rekonstruieren sind und die zugleich erkennen lassen, daß eben auch Ideen und ideelle Zusammenhänge geschichtemachende Kräfte sein können. Es mag ja stimmen, daß das (kollektive) Selbstbestimmungsrecht in erster Linie ein „Begriff“ und keine reale „Sache“ ist², und daß deswegen überall dort, wo es um die faktische Implementierung dieses Rechts in politische Wirklichkeiten geht, unter dem Etikett des einen Begriffs sachlich sehr verschiedene Figuren kollektiver Selbstbestimmung ausgebildet worden sind (die, wie der „formale“ oder „remediale“ Modus von Selbstbestimmung, geradezu als eine Weise von Fremdbestimmung betrachtet werden können³), doch es ist eben keineswegs zufällig, daß sich diese Differenzen unter dem einen Gedanken und Anspruch der persönlichen bzw. gruppenzentrierten Autonomie versammelt haben. Noch in den extremsten Unterschieden behauptet sich ein und dasselbe Ideal: daß Ich und Wir das freie Subjekt unserer individuellen und kollektiven Existenz sein sollen.

Im folgenden werde ich zuerst einige Bemerkungen zur politischen Anthropologie machen, wie sie charakteristisch ist für die Lehre vom Gesellschaftsvertrag, die in der Neuzeit die eigentliche Legitimationstheorie staatlicher Souveränität und politischer Gesellschaftsordnung bildet, um auf dieser Basis die inhaltliche Spannung zu markieren, die notwendigerweise zwischen dem basalen Prinzip der persönlichen Autonomie und dem gleichermaßen grundlegenden Konzept durchsetzungsfähiger staatlicher Souveränität auftauchen muß.

Am Beispiel von Rousseaus politischer Theorie des *contrat social* soll daraufhin ein Vorschlag diskutiert werden, wie diese Spannung zu vermitteln wäre, und zugleich soll an Rousseau sichtbar werden, daß die aus den beiden Fundamentalkonzepten der neuzeitlichen politischen Philosophie – dem Gedanken der Menschen-Gleichheit und dem Gedanken der Volkssouveränität – resultierenden Schwierigkeiten sich zwar unausweichlich aufdrängen, aber nie ein für allemal, sondern allenfalls situativ und kontextabhängig lösbar sind: Das ist das Strukturproblem, welches mit der Idee der kollektiven Selbstbestimmung bzw. des „Selbstbestimmungsrechts der Völker“ verknüpft ist.

Die Idee der Gleichheit der Menschen

Positive und negative Autonomie als Merkmale menschlicher Subjektivität und Lebendigkeit, d.h. als essentielle Eigenschaften des *animal politicum*, sind der Kern einer zentralen Konzeption der praktischen und politischen Philosophie der

² Vgl. in diesem Band Jörg Fisch, Selbstbestimmung vor der Selbstbestimmung 87 ff.

³ Vgl. in diesem Band Jörg Fisch, Einleitung VII.

Neuzeit, nämlich der gleichermaßen normativen wie empirischen Voraussetzung, daß Menschen – prinzipiell betrachtet – zu freier, eigenständiger und selbstverantwortlicher Lebensführung kompetent sind. Diese Auffassung vom Wesen des Menschen als dem seinesgleichen ursprünglich ebenbürtigen und je sich selber bestimmenden Subjekt bildet den Nukleus der im Grundsinn „liberalen“ politischen Philosophie des Gesellschaftsvertrages – von Hobbes über Locke zu Rousseau und Kant –, die die für die Ausformung moderner Staatlichkeit im 19. und 20. Jahrhundert prägenden Überzeugungen vorbereitet hat⁴.

Wenn beispielsweise Kant 1797 in seiner berühmten Definition des vernünftigen Rechtsbegriffs⁵ ganz selbstverständlich davon ausgeht, daß alle Menschen – als Vernunftwesen definiert – gleich und zum gleichen Gebrauch ihrer Freiheit berechtigt sind, die Menschengleichheit und die ihr zugehörige Berechtigung also das primäre, „jedem Menschen kraft seiner Menschheit zustehende Recht“ ist, folgt er einer mächtigen Tradition. Was bei Kant sozusagen *a priori* klar ist, ist bei den zwei wichtigsten Vertretern der politischen Philosophie im 17. Jahrhundert, bei Thomas Hobbes und bei John Locke, noch als solches begründungsbedürftig; freilich je gestützt auf eine unterschiedliche Argumentation.

Fundamental „gleiche“ sind die Menschen für Hobbes in doppelter Hinsicht, nämlich sowohl, was ihre faktische Macht anbelangt, wie was ihre ursprüngliche Rechtsstellung betrifft. Die Natur hat die Menschen „hinsichtlich ihrer körperlichen und geistigen Fähigkeiten so gleich geschaffen (...), daß trotz der Tatsache, daß bisweilen der eine einen offensichtlich stärkeren Körper oder gewandteren Geist als der andere besitzt, der Unterschied zwischen den Menschen alles in allem doch nicht so beträchtlich ist“⁶. Zumindest unter der Voraussetzung, daß der „Krieg aller gegen alle“ herrscht, vermag sich niemand so sicher zu fühlen, daß er nicht von einem anderen in einem Moment der Schwäche überrascht werden könnte. Die Macht keines Menschen ist fähig, sich derart dauerhaft zu etablieren, daß sie sich nicht immer wieder vor ihrem Niedergang fürchten müßte.

„In jenem Naturzustand daher, in dem alle Menschen gleich sind und jeder sein eigener Richter sein darf, ist auch die Furcht, welche sie voreinander haben, gleich (...).“⁸ Die ursprüngliche *faktische Gleichheit* der Menschen zeigt sich in deren gegenseitiger Furcht; davon zu unterscheiden ist die ursprüngliche *normative Gleichheit*. Sie realisiert sich im „Recht aller auf alles (was sie für sich selber als nützlich erachten)“. Dieses Recht folgt aus dem Recht auf Selbsterhaltung, welche

⁴ Vgl. dazu Wolfgang Kersting, Die politische Philosophie des Gesellschaftsvertrages (Darmstadt 1994).

⁵ Vgl. die Definition in der „Metaphysik der Sitten“ (Einleitung in die Rechtslehre, § B): Recht ist „Inbegriff der Bedingungen, unter denen die Willkür des einen mit der Willkür des anderen nach einem allgemeinen Gesetz der Freiheit zusammen vereinigt werden kann“.

⁶ Immanuel Kant, Die Metaphysik der Sitten; Rechtslehre 6, 237 (zitiert nach der Akademie-Ausgabe der Gesammelten Schriften Kants; die Zahl vor dem Komma bezeichnet den Band).

⁷ Thomas Hobbes, Leviathan oder Stoff, Form und Gestalt eines bürgerlichen und kirchlichen Staates (Frankfurt a. M. 1984, deutsche Übersetzung von Walter Euchner) 94.

⁸ Thomas Hobbes, Naturrecht und allgemeines Staatsrecht in den Anfangsgründen (Darmstadt 1976, deutsche Übersetzung von Ferdinand Tönnies) 125.

im Zustand des *bellum omnium contra omnes* notwendigerweise mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln verfolgt wird. Freilich: „Dies Recht aller Menschen auf alles ist in der Wirkung nicht mehr wert als wenn ein Mensch ein Recht auf nichts hätte. Denn ein Mensch kann wenig Gebrauch von seinem Rechte machen und Nutzen davon haben, wenn ein anderer (...) ein Recht auf dasselbe hat.“⁹

Wie für Thomas Hobbes ist auch für John Locke (und typisch für die gesamte politische Philosophie des Gesellschaftsvertrages) der maßgebliche Ausgangsbefund im vorstaatlichen Naturzustand zu finden: „Nichts ist einleuchtender, als daß Geschöpfe von gleicher Gattung und von gleichem Rang, die ohne Unterschied zum Genuss derselben Vorteile der Natur und zum Gebrauch derselben Fähigkeiten geboren sind, ohne Unterordnung und Unterwerfung einander gleichgestellt leben sollen.“¹⁰ Der Grund dieser Gleichstellung ist aber weder die konstitutive Schwäche sterblicher Wesen noch das natürliche Recht auf Selbsterhaltung wie bei Hobbes, sondern eine theologisch-christliche Hintergrundannahme: die Geschöpflichkeit und *Gotteskindschaft* des Menschen.

Im § 6 der „Zweiten Abhandlung“ wird das von Locke sehr deutlich markiert: „(...) alle Menschen sind das Werk eines einzigen und allmächtigen und unendlich weisen Schöpfers, die Diener eines einzigen souveränen Herrn, auf dessen Befehl und in dessen Auftrag sie in die Welt gesandt wurden. Sie sind sein Eigentum, da sie sein Werk sind, und er hat sie geschaffen, so lange zu bestehen, wie es ihm, nicht aber wie es ihnen untereinander gefällt. Und da sie alle zur Gemeinschaft der Natur gehören, so kann unter uns auch keine *Rangordnung* angenommen werden, die uns dazu ermächtigt, einander zu vernichten, als wären wir einzig zum Nutzen des anderen geschaffen, so wie die untergeordneten Lebewesen zu unserem Nutzen geschaffen sind.“¹¹

Im Licht von Lockes christlicher Hintergrundmetaphysik ist die Naturzustandsbestimmung der menschlichen Gleichheit und Freiheit kein deskriptiver Befund, sondern ein gottgewollter, initialer Rechtszustand, den wir als solchen zu akzeptieren und zu respektieren haben. Und die Voraussetzung, daß es gültiges Recht a priori und darum auch bestimmte überpositive Rechte der einzelnen Menschen – neben dem Recht auf Gleichheit und Freiheit noch ein umfassendes Recht auf Eigentum – immer schon gibt, ist nicht bloß die Wurzel unserer modernen, individualistischen Lehre von den angeborenen, d.h. jedem Menschen zukommenden Grundrechten geworden¹², sondern zugleich die folgenreiche Bedingung für Lockes liberale Staatsbegründungs- und -begrenzungsdoktrin.

⁹ Hobbes, (Anm. 8) 99.

¹⁰ John Locke, Zwei Abhandlungen über die Regierung (Frankfurt a.M. 1977, deutsche Übersetzung von Hans Jörn Hoffmann) 201 f.

¹¹ Locke, (Anm. 10) 203.

¹² Man vergleiche mit der zuletzt zitierten Formulierung Lockes nur etwa die von Jefferson formulierte amerikanische Unabhängigkeitserklärung vom 4. Juli 1776: „Wir halten diese Wahrheiten für selbstverständlich, daß alle Menschen gleich geschaffen worden sind; und daß sie von ihren Schöpfer mit bestimmten unveräußerlichen Rechten ausgestattet sind.“ Oder diejenige von Art. 1 des ältesten Menschenrechtskatalogs der Welt, der „Bill of Rights“ des Staates Virginia vom 12. Juni 1776: „Alle Menschen sind von Natur aus in gleicher Weise frei

Für die historisch gesehen entscheidende neuzeitliche Rechts- und Staatsphilosophie ist die Idee der Menschengleichheit absolut zentral. Sie bildet gewissermaßen den archimedischen Punkt, an dem – in dann sehr unterschiedlicher Konstruktion – alles weitere hängt. Untersucht man die Herkunft und Erläuterung dieser Ideen näher, dann zeigt sich rasch deren eigene Relativität und Voraussetzungshaftigkeit. Sowohl Hobbes' wie Lockes Argumente sind ja nicht zwingend und spiegeln in ihrer Plausibilität zeittypische Denkweisen, jedoch nicht unbeweisfahrbare logische Wahrheiten. Das heißt: Sie registrieren einen fundamentalen inhaltlichen Konsens über das, was „der Mensch“ ist und sein soll, der bis heute verbindlich geblieben ist, in seiner anerkannten Geltung aber nie als unumstößlich gegeben betrachtet werden darf. Denn in ihm ist eine erste Wertentscheidung vollzogen, die in ihrer Geltung und in ihren Implikationen stets wieder von Neuem zu bestätigen und zu befestigen ist.

Die für die neuzeitliche Natur- und Vernunftrechtslehre des Politischen entscheidenden Prämissen über die natürliche bzw. „gottgewollte“ Gleichheit der Menschen sind sehr viel mehr gewesen als lediglich theorieleitende Voraussetzungen im Rahmen einer staatsphilosophischen Argumentationskette. Sie sind kulturelle Tatsachen mit mentalitätsbestimmendem Effekt und darum auch ernstzunehmende Faktoren im nicht-normativen, sondern tatsachenbezogenen Blickfeld des Historikers.

Hobbes vs. Aristoteles

Daß die neuzeittypischen Grundannahmen über die Natur des Menschen als eines individuell-autonomen Willens- und Handlungssubjekts den Charakter einer epistemischen Weichenstellung haben, darüber hinaus eine argumentationslogische Gerichtetheit besitzen und so schließlich dieser Tendenz entsprechende soziale Dynamiken fördern, läßt sich an Hobbes Philosophie und deren Konsequenzen gut zeigen. Zum einen am dezidierten Anti-Aristotelismus dieser Formation, zum anderen an der mit Hobbes beginnenden Entwicklung der Doktrin von der Souveränität des „Leviathan“ bis hin zur rousseauistischen und kantischen Rechts- und Staatstheorie bzw. zu der mit diesen Lehren verknüpften normativen Forderung nach Volkssouveränität. Und es ist offensichtlich, daß damit nicht lediglich eine in ihrer inneren Folgerichtigkeit rekonstruierbare argumentationslogische Gedankenreihe von Hobbes zu Rousseau und zu Kant bezeichnet wird, sondern gleichzeitig eine den historischen Prozeß tiefreichend beeinflussende Strömung,

und unabhängig und besitzen bestimmte angeborene Rechte, welche sie ihrer Nachkommenschaft durch keinen Vertrag rauben oder entziehen können, wenn sie eine staatliche Verbindung eingehen, und zwar den Genuß des Lebens und der Freiheit, die Mittel zum Erwerb und Besitz von Eigentum und das Erstreben und Erlangen von Glück und Sicherheit.“ Zitiert nach: Eberhard Braun, Felix Heine, Uwe Opolka, Politische Philosophie. Ein Lesebuch (Hamburg 1984) 184 f.

die vom absolutistischen Staat bis hin zur rechtsstaatlich verfaßten Herrschaft des Demos führt, zur Etablierung des „Volkes“ als dem primären Inhaber der politischen (Selbst)Bestimmungsmacht.

Im zweiten Kapitel des ersten Buches seiner „Politik“ definiert Aristoteles den Menschen nicht bloß als das *zoon logon echon*, als *animal rationale*, sondern zugleich als *animal politicum*, als *zoon politicon*. Dabei wird einiges von elementarer Bedeutung für die politische Philosophie des Westens über den systematischen Zusammenhang zwischen diesen zwei Wesensbestimmungen formuliert¹³, u.a. die berühmte Unterscheidung zwischen Bienen- und Menschenstaat. Diese beiden Sozialformen sind von „Natur aus“, und darum gelte, daß auch „der Mensch von Natur aus ein staatsbezogenes Lebewesen“ sei, aber ebenso sei in Betracht zu ziehen, „daß der Mensch in höherem Grade ein staatsbezogenes Lebewesen ist als jede Biene und jedes Herdentier“. Das ergibt sich aus der Tatsache, daß Menschen *animalia rationalia* sind, d.h. über „Logos“, also über Sprache und Vernunft, verfügen. „(...) der Logos ist da, um das Nützliche und das Schädliche klar zu legen und in der Folge davon das Gerechte und das Ungerechte. Denn das ist im Gegensatz zu den anderen Lebewesen dem Menschen eigentümlich, daß nur er allein über die Wahrnehmung des Guten und des Schlechten, des Gerechten und des Ungerechten und anderer solcher Begriffe verfügt. Und die Gemeinschaft mit diesen Begriffen schafft (den) Staat (die Polis).“¹⁴

Der Mensch als dasjenige *zoon politicon*, welches essentiell Sprach- und Vernunftwesen ist, fügt sich aus natürlicher Notwendigkeit in eine auf Gerechtigkeit und Gesetz gebaute kollektive Ordnung, die als Polis um Willen des guten gemeinsamen Lebens in Autarkie und Autonomie zustande kommt und besteht.

Die Polis ist das Ergebnis eines folgerichtigen und natürlichen Prozesses, und in ihrem Wie und Warum verdankt sie sich zuallererst der menschlichen Rationalität bzw. Vernunft und der diesem Vermögen immanenten kommunikativen Struktur. – Gewiß, sieht man genauer hin, wird der genannte einfache Befund von Aristoteles erheblich differenziert, beispielsweise durch die wichtige Abstufung zwischen der „vollkommenen Gemeinschaft“, die eben die Polis ist, und dem „Oikos“, dem „Haus“, also der hierarchisch gegliederten, nicht im eigentlichen Sinn „politischen“ Sozialform, die gemäß Aristoteles „bei den Barbarenvölkern“ bis zur Großgestalt des von einer Spitze her beherrschten Königums ausgedehnt worden sei. Allein die (griechische) Polis entspricht nach Aristoteles auf hinreichende Weise dem „natürlichen Ziel“ eines gemeinsamen Lebens in Autarkie und Autonomie.

Trotz solcher Einschränkungen bleibt es aber unstrittig, daß für die aristotelische „Politik“ die Polis als Zielgestalt kollektiver Selbstorganisation auf „Naturnotwendigkeiten“ zurückgeführt werden kann, und daß ihre eigene Gestalt mit

¹³ Vgl. etwa Dominic O’Meara, Der Mensch als politisches Lebewesen. Zum Verhältnis zwischen Platon und Aristoteles, in: Der Mensch – ein politisches Tier? Essays zur politischen Anthropologie, herausgegeben von Otfried Höffe (Stuttgart 1992) 14–25.

¹⁴ Aristoteles, (Anm. 1) 78.

und durch die besonderen Ansprüche der menschlichen Rationalität zu begründen ist.

Das zuletzt Gesagte erlaubt den Übergang zur hobbistischen Gegenposition. Denn deren für die neuzeitliche politische Philosophie paradigmatische Anthropologie und die von ihr formulierte normative Staatsbildungstheorie widersprechen den aristotelischen Annahmen so radikal wie überhaupt möglich: Nicht „Natur“ produziert den Staat, sondern „Kunst“, d.h. bewußte Reflexion und das abwägende Kalkül bewirken ihn. Nicht Kooperation und gemeinsinnige Rationalität sind die ersten Effekte menschlicher Koexistenz, sondern der Konflikt und die rational zwingend ableitbare Selbsterhaltungskonkurrenz sind es. Und nicht die gemäß Aristoteles funktional erklärbare und insofern auch nutzbare Ungleichheit der Menschen liefert das Fundament für die gute Ordnung des Politischen, sondern gerade umgekehrt sind es die faktische Gleichheit und normative Ebenbürtigkeit der Menschen, die zur Einsicht in die Notwendigkeit der gesellschaftsvertraglichen Konstruktion des „Leviathan“ bewegen.

Mit Hobbes stellt die politische Philosophie also um, von der kooperations-theoretischen auf die konflikttheoretische Argumentation, zugunsten staatlicher Institutionen – womit sogleich das je einzelne Subjekt, dessen individuelle Selbsterhaltungsrationale und die Probleme, die damit verknüpft sind, ins Zentrum der Überlegungen rücken: Wie können die vielen gleichen und freien Einzelnen überhaupt eine entscheidungsfähige kollektive Einheit bilden? Und wie sollen diese einander immer schon Gleichberechtigten ihr primäres Recht auf je individuelle Selbstbestimmung im Rahmen der (mit Hilfe institutioneller Konstruktionen) entscheidungsfähig gemachten politischen Einheit bewahren?

„Gar nicht!“, sagt Hobbes, wenn er auf die an zweiter Stelle formulierte Frage eingeht, exakter ausgedrückt: Individuelle Rechtswahrung kann es nur noch in Anerkennung gewisser fundamentaler Restriktionen geben. Denn der durch den grundlegenden Gesellschafts- und Herrschaftsvertrag, den die Freien und Gleichen miteinander schließen, zum Leben erweckte „Leviathan“ sorgt zwar für Spielräume privater Autonomie, aber allein unter der Bedingung, daß der Souverän, der legitime Inhaber der letzten Dezmismacht, auf dem Feld der öffentlichen Angelegenheiten nach seinem eigenen Gutdünken festlegen darf und kann, was gelten soll, und was nicht; *auctoritas non veritas facit legem*.

Die Begründung einer entscheidungsfähigen politischen Einheit auf der Basis je individuell vollzogener rationaler Einsicht in die Notwendigkeit einer obersten, unanfechtbaren Autorität, die im herrschaftsfundierenden Kontrakt der freien Bürger untereinander ratifiziert und verwirklicht wird, ist darum bloß um den Preis eines radikalen inneren Widerspruchs zu haben; nämlich um den Preis der Antinomie, die zwischen der eigentlichen Legitimationsbasis der Herrschaftsordnung, dem autonomen Vertragsschluß gleicher und freier Subjekte, und dessen Ergebnis, dem *legibus solutus* dezisionsmächtigen Souverän, besteht. „Hobbes konstruiert die Souveränität naturrechtlich“, mit den Mitteln der neuzeitlichen Idee der Menschengleichheit und der individuellen Autonomie, „weil es die Raison des Staates ist, eine liberale Gesellschaft zu ermöglichen. Das ist aber nur die

eine Seite. Denn um Willen der Handlungsfähigkeit und Souveränität wird „die liberale Raison des Staates von dessen Absolutismus verschlungen“, kurz: die Begründung des „Leviathan“ erfüllt sich in der „Aufopferung der liberalen Inhalte an die absolutistische Form ihrer Sanktionierung“¹⁵.

Rousseau und Locke vs. Hobbes

Dem Widerspruch zwischen der liberalen Intention und der absolutistischen Ausstattung der Staatsgewalt, zwischen ursprünglich fundierender persönlicher Freiheit und durchsetzungskräftiger Souveränität, entspringt das Folgeproblem, Souveränität in Volkssouveränität zu überführen und private mit öffentlicher Autonomie so zu verklammern, daß der demokratische Grundgedanke – kollektive Selbstbestimmung, Identität der Regierenden und der Regierten – nicht gänzlich verloren geht. Denn dieser Grundgedanke ist kein arbiträrer Wunsch, der mehr oder weniger rasch auftauchen mag, wenn es um das normative Programm des Staates unter der Voraussetzung der neuzeitlichen Menschengleichheitsidee geht, sondern eine aus guten Gründen auftretende Forderung von beträchtlicher intellektueller Kraft.

Volkssouveränität, Demokratie und kollektive Selbstbestimmung sind zwar nicht geradezu logisch zwingend aus der politischen Anthropologie der Neuzeit ableitbar, aber sie ergeben sich doch recht mühelos aus den Annahmen, die der kontraktualistischen Staatslegitimation zugrunde liegen; eben darum muß ja deren Antinomie zwischen liberaler Staatsraison und absolutistischer Institutionalisierung so auffällig werden und provokativ wirken, wie das im Fall von Hobbes' Doktrin geschehen ist.

Diese Doktrin beginnt mit der Setzung der Menschengleichheit, darin vorbehaltlos der griechischen Klassik widersprechend, die – in der platonischen „Politeia“ wie in der aristotelischen „Politik“ – umgekehrt verfährt: Wer über das Politische nachdenkt, so behauptet sie, hat bei der humanen Ungleichheit anzufangen, bei der Weise, wie sie die Menschen aufeinander bezieht. Und von diesem Ausgangspunkt gelangt sie rasch zur funktional sinnvollen Verschränkung natürlicher Lebensverhältnisse – zur Kooperation, nicht zum Konflikt –, während der neuzeitliche Hobbes, basierend auf seinem analytischen und normativen Egalitarismus, den „Naturzustand“ als *bellum omnium contra omnes* denkt und denken muß. Den Naturzustand als auf die Gestalt der Polis entelechisch ausgerichtet zu verstehen, ist ihm grundsätzlich versagt. Staatliche Ordnung ist daher für ihn ein rationales Konstrukt und kein natürliches Geschehen, und der normative Ursprung solcher Konstruktion kann nirgendwo sonst als im autonom geschlossenen Vertrag der sich je selbst und zugleich gemeinsam bestimmenden Subjekte zu finden sein.

¹⁵ Vgl. Jürgen Habermas, Die klassische Lehre von der Politik in ihrem Verhältnis zur Sozialphilosophie, in: ders., Theorie und Praxis (Frankfurt a.M. 1971) Zitat 73 f.

Doch die wegen der als gleich gesetzten Anspruchsberechtigung eines jeden auf die Durchsetzung seiner individuellen Interessen fortdauernde Gefahr der Anarchie bzw. des Rückfalls in den ewigen Krieg des Naturzustandes – der hinter „Leviathan“ stets lauernde „Behemoth“ des Bürgerkrieges –, verlangen zugleich mit dem politischen Akt persönlicher und kollektiver Freiheit deren Aufhebung: die rückhaltlose Übertragung der vollen Herrschaftsmacht an den absoluten Souveränen, wobei Willkür einzig durch dessen eigene Selbsterhaltungsrationale verhindert werden soll. Nicht die Postulate der Demokratie, sondern ein ganz und gar absolutistisches Modell von *law and order* also sind, geistesgeschichtlich betrachtet, die erste Folgerung, die aus dem Prinzip des Menschen als des autonomen Individuums gezogen worden ist. Aber dadurch wird die Spannung – wenn man will: die Dialektik oder die Entzweiung – zwischen subjektiver Autonomie und kollektiver Ordnung erst recht bis zum Punkt des Umschlags gesteigert.

Es ist Jean-Jacques Rousseau gewesen, der Philosoph der Volkssouveränität, der auf den inneren Widerspruch der hobbes'schen Lösung am heftigsten reagiert hat. Im „Contrat social“ nimmt er ihre Widersprüchlichkeit zum Anlaß, den Verfasser des „Leviathan“ empört zu attackieren, wobei er ihn und seine Theorie auch noch gleich mit der naturrechtlich-aristotelischen Rechtfertigung der Ungleichheit, ja des Sklaventums identifiziert: „Wie ein Hirt von Natur höher steht als seine Herde, so stehen die Hirten der Menschen, ihre Oberhäupter ebenfalls von Natur höher als ihre Völker. So folgert der Kaiser Caligula nach dem Zeugnis Philons; er schloß aus diesem Vergleich ziemlich richtig, daß die Könige Götter seien, bzw. die Völker Tiere. – Die Überlegung jenes Caligula kommt der von Hobbes (...) gleich. Vor (ihm) hatte Aristoteles ebenfalls gesagt, daß die Menschen von Natur keineswegs gleich sind, sondern daß die einen für die Sklaverei und die anderen zur Herrschaft geboren werden.“¹⁶

Rousseau fährt weiter: „Aristoteles hatte recht, aber er nahm die Wirkung für die Ursache. Jeder in der Sklaverei Geborene wird für die Sklaverei geboren, nichts ist sicherer. Die Sklaven verlieren in ihren Ketten alles bis hin zu dem Wunsch, ihnen zu entrinnen; (...) wenn es also Sklaven von der Natur gibt, dann deshalb, weil es Sklaven wider die Natur gegeben hat. Gewalt hat die ersten Sklaven geschaffen, ihre Feigheit hat diesen Zustand verewigt.“¹⁷

Mit den letzten zwei Sätzen erklärt und variiert Rousseau den berühmten Anfang des „Contrat“: „Der Mensch ist frei geboren, und überall liegt er in Ketten“¹⁸; und obschon Rousseaus Charakterisierung von Hobbes in der einen Hinsicht so falsch wie ungerecht ist, erscheint sie doch einleuchtend: Denn wer um der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der öffentlichen Ordnung und ihres Hüters bereit ist, seine Autonomie und eigene Souveränität und damit seine natürliche Freiheit zu opfern, der hat sich selber versklavt, indem er sich versklaven

¹⁶ Jean-Jacques Rousseau, *Vom Gesellschaftsvertrag, oder Grundsätze des Staatsrechts* (Stuttgart 1977, deutsche Übersetzung von Hans Brockard) 7, (Buch I, Kap. 2).

¹⁷ Rousseau, (Anm. 16) 8, (I, 2).

¹⁸ Rousseau, (Anm. 16) 5, (I, 1).

ließ. Um dieser Konsequenz zu entgehen, muß daher ein Weg gefunden werden, der persönliche und kollektive Autonomie so synthetisiert, daß weder die eine noch die andere Seite zum Verschwinden gebracht wird, sondern beide in- und miteinander zur Deckung kommen. Wie das möglich ist, ist Rousseaus Problem, das er mit seiner Konstruktion der Volkssouveränität auf dem ideellen Boden der *volonté générale* zu beheben versucht.

Schon vor diesem Versuch hat John Locke die Hobbes'sche Souveränitätsvorstellung zurückgewiesen und dagegen seine besondere Vertragstheorie formuliert. Wolfgang Kersting markiert Lockes Rettung der Autonomie des Einzelnen bzw. deren Fortdauer in der politischen Körperschaft, indem er den Unterschied zwischen der ursprünglichen Vertragsgemeinschaft bei Hobbes und bei Locke herausarbeitet: „Um eine politische Einheit zu erreichen, muß eine Menge, so sieht es Hobbes, im Rahmen einer vertraglichen Übereinstimmung eine Instanz zu ihrer Vertretung und Verkörperung autorisieren; die Vertragsgemeinschaft ist nicht schon selbst der politische Körper, das Volk, die politische Einheit, sondern bedarf der Realpräsentation durch eine vertragsexterne Instanz. Metaphorisch gesprochen: Die Vertragsgemeinschaft wird erst dann ein politischer Körper, eine politische Einheit, wenn sie sich rückhaltlos einem sie leitenden und lenkenden Kopf unterwirft. Durch den Autorisierungsakt wird die natürliche Gewalt auf den Vertreter übertragen und dessen Handlungen haben als die eigenen zu gelten. Bei Locke hingegen wird bereits durch die interindividuellen Verträge eine politische Gemeinschaft konstituiert, die als vertraglich begründetes Herrschaftssubjekt über die ihr von den Individuen vertraglich überantworteten Gewalten verfügt und die selbst im Besitz uneingeschränkter Souveränität ist.“¹⁹

Allerdings stößt auch Locke auf die gleiche Schwierigkeit, die Hobbes mit seiner absolutistischen Staatskonstruktion bewältigen wollte; auf die Frage, wie – und ob überhaupt – die Handlungsfähigkeit eines Kollektivsubjekts gesichert werden kann, wenn zugleich gilt, daß dieses Subjekt ein Kompositum aus autonomen Individuen sein soll. Lockes antihobbesianische Antwort ist bekanntlich die Annahme einer stillschweigenden Implikation im Gehalt des gemeinsamen Vertrages, nämlich die Annahme, daß man sich zugleich mit dem Unionspakt auf die Einführung des Majoritätsprinzips geeinigt hat. Darum heißt es im § 97 des „Second Treatise“: „Jeder Mensch, der mit anderen übereinkommt, einen einzigen politischen Körper unter einer Regierung zu bilden, verpflichtet sich gegenüber jedem einzelnen dieser Gesellschaft, sich dem Beschuß der Mehrheit zu unterwerfen und sich ihm zu fügen. Denn sonst würde dieser ursprüngliche Vertrag, durch den er sich mit anderen zu einer Gesellschaft vereinigt, keinerlei Bedeutung haben und kein Vertrag sein.“

Zwar schafft es Locke, der Hobbes'schen Antinomie zu entgehen, indem er die Regierung und deren Handlungskompetenz zurückbindet an den Souverän der Bürgerschaft, die Regierung also zur Treuhänderin und Treuhänderin der Interessen, der Treugeberin, der (Staatsbürger)Gemeinschaft, macht, aber die simultane

¹⁹ Kersting, (Anm. 4) 128f.

Einführung der Mehrheitsregel im Namen kollektiver Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit lässt deutlich werden, daß die Integration von privater Autonomie bzw. Selbstbestimmung und der Autonomie des Kollektivsubjektes, der Selbstbestimmung durch „Wir, das Volk“, nur partiell gelingen.

Wer sich der Mehrheitsregel zu fügen hat, weiß nach Locke einerseits, daß er gegen die Regierung über den Trumpf seines vorstaatlichen Grundrechts verfügt, andererseits sticht dieser Trumpf nicht gegen die Mehrheit der Unionsgenossen. Gegen die Majorität gibt es eben kein eigentliches Widerstandsrecht mehr, sondern allein die individuelle Meinung, es in der konkreten Situation und Streitsache zu besitzen.

Im Widerspruch zu Hobbes beharrt Locke auf der Notwendigkeit, die Autonomie des Individuums in der Souveränität des Volkes, des politischen „Wir“, zu vollenden, doch seine eigene Lösung des Problems von „Ich“ und „Wir“ im Horizont der Notwendigkeit politisch-gemeinschaftlicher Dezisionskompetenz krankt an der impliziten Entmündigung der Minderheit durch eine besondere Interpretation des fundamentalen Gesellschaftspaktes – was jenen erneuten Entwurf der Synthese von „Ich“ und „Wir“, privater und öffentlicher Autonomie, plausibel macht, den schließlich Rousseau unter dem ausdrücklichen Titel „Du contrat social ou principes du droit politique“ vorlegt.

Rousseaus Problem und der Gemeinwille

Für die systematische Analyse der Probleme, die im Zusammenhang der Verbindung von individueller und kollektiver Autonomie auftauchen, ist die Beachtung des Axioms der Menschengleichheit grundlegend. Daß „alle Menschen gleich und frei sind“, wird von Hobbes, Locke, Rousseau, Kant, usw. zwar je anders begründet, aber stets als gültig gesetzt. Der Idee der Menschengleichheit entspringen dann aber Problematisierungsweisen, die tief hineinreichen in die normlogische Verknüpfung von individueller und kollektiver Autonomie; erstens das Verhältnis von menschlicher Freiheit und politischer Gleichheit bzw. Gleichberechtigung, von privater und politischer Autonomie; zweitens das Verhältnis zwischen „Ich“ und „Wir“, von Individuum und Gemeinschaft.

Diese Beziehungen sind spannungsvoll ineinander verschränkt, und sie zwingen die politische Philosophie des 17. und 18. Jahrhunderts immer wieder zur Beschäftigung mit der Frage, wie persönliche Selbsterhaltungsrationale und kommunale Selbstbestimmung koexistieren können; neben den normativ-konstruktiven Entwürfen der Gesellschaftsvertragstheorie finden sich im übrigen auch geschichtsphilosophische Auseinandersetzungen mit dem Thema der Vereinbarkeit der menschlichen Konfliktneigung mit der ihr widerstrebenden Kooperationsnotwendigkeit; ein Komplex, den zum Beispiel die kantische Schrift „Idee zu einer allgemeinen Geschichte in weltbürgerlicher Absicht“ auf den Begriff der „ungeselligen Geselligkeit“ der Humannatur bringt.

Wie bleibt man selbstverantwortlich und autonom und kann dennoch ein integratives Moment des gemeinschaftlichen Ganzen sein und werden? Wie kommt überhaupt ein Kollektiv von Freien als politiktaugliches Großsubjekt zustande? Wie gehören „Ich“ und „Wir“ zusammen? Und: Was macht aus einer Menge eine handlungsfähige Einheit als ein sich selber bestimmendes, souveränes „Volk“?

Rousseau nennt es das Fundamentalproblem, *le problème fondamental*. Im 6. Kapitel des ersten Buches des „Contrat“ bringt er es auf den Punkt, nachdem er dessen zweistufige Voraussetzung – die natürliche Freiheit des Menschen (Kap. I.2.) und die kategorische Unverzichtbarkeit (Kap. I.4.) dieser Freiheit – bezeichnet hat.

In Kapitel I.2. heißt es bezüglich der menschlichen Freiheit und Gleichheit: „Die allen gemeinsame Freiheit ist eine Folge der Natur des Menschen. Dessen oberstes Gesetz ist es, über seine Selbsterhaltung zu wachen, seine erste Sorge ist diejenige, die er sich selber schuldet, und sobald der Mensch erwachsen ist, wird er so sein eigener Herr, da er der einzige Richter über die geeigneten Mittel seiner Erhaltung ist.“²⁰ Im vorstaatlichen Zustand ist jeder Richter in eigener Sache. Ein natürliches Recht der einen, die anderen zu leiten, gibt es nicht. Es gibt aber auch keine sinnvoll und vernünftig denkbare Möglichkeit freiwilliger Abtretung oder Übertragung des Rechts auf Selbstbestimmung an einen anderen bzw. Dritten; davon handelt das für die Gesamtargumentation wichtige vierte Kapitel, das den Titel „Von der Sklaverei“ trägt:

„Auf seine Freiheit verzichten heißt auf seine Eigenschaft als Mensch, auf seine Menschenrechte, sogar auf seine Pflichten verzichten. (...) Ein solcher Verzicht ist unvereinbar mit der Natur des Menschen; seinem Willen jegliche Freiheit nehmen, heißt seinen Handlungen jegliche Sittlichkeit nehmen.“²¹ Damit ist der Knoten geschürzt. Das Wesen des Menschen liegt a priori in seiner Freiheit bzw. Selbstbestimmung. Wie können dann aber diese Freiheitswesen in naher und kontinuierlicher Weise zusammenleben, wenn Zusammenleben doch unweigerlich, massiv und nachhaltig, die Beschränkung der je individuellen Freiheit bedeutet? Und vor allem: Wie können sie das, wenn aus verschiedenen, prinzipiell externen (d. h. nicht schon von Anfang an in der Menschennatur wirksamen) Ursachen der Zwang zur sozialen Organisation und Kooperation übermächtig geworden ist?

Aus dieser Überlegung erwächst das sechste Kapitel des ersten Buches des „Contrat“, welches das Fundamentalproblem zugleich mit der methodischen Anweisung zu seiner Lösung formuliert: „Ich unterstelle, daß die Menschen jenen Punkt erreicht haben, an dem die Hindernisse, die ihrem Fortbestand schaden, in ihrem Widerstand den Sieg davontragen über die Kräfte, die jedes Individuum einsetzen kann, um sich in diesem Zustand zu halten. Dann kann dieser ursprüngliche Zustand nicht weiter bestehen, und das Menschengeschlecht würde zu grunde gehen, wenn es die Art seines Daseins nicht änderte.“²²

²⁰ Rousseau, (Anm. 16) 6, (I, 2).

²¹ Rousseau, (Anm. 16) 11, (I, 4).

²² Rousseau, (Anm. 16) 16, (I, 6).

Daraus folgert Rousseau erstens die Notwendigkeit von (absichtlich gewollter) Vergemeinschaftung und zweitens die grundsätzliche Schwierigkeit, die mit dem Zusammenschluß verbunden ist: „Da die Menschen keine neuen Kräfte hervorbringen, sondern nur die vorhandenen vereinen und lenken können, haben sie kein anderes Mittel, sich zu erhalten, als durch Zusammenschluß eine Summe von Kräften zu bilden, stärker als jener Widerstand, und diese aus einem einzigen Antrieb einzusetzen und gemeinsam wirken zu lassen.“²³ Das ist allerdings ein Vorgang, wodurch unausweichlich der Konflikt zwischen dem Recht und der Pflicht zur Selbstbestimmung und dem Zwang zur freiheitsbeschränkenden gesellschaftlichen Koordination der Individuen entsteht; Rousseau registriert das, um zugleich anzudeuten, wie dem Dilemma zu entkommen ist: „Diese Summe von Kräften kann nur durch das Zusammenwirken mehrerer entstehen: da aber Kraft und Freiheit jedes Menschen die ersten Werkzeuge für seine Erhaltung sind – wie kann er sie verpfänden, ohne sich zu schaden und ohne die Pflicht gegen sich selbst zu vernachlässigen? Diese Schwierigkeit läßt sich (...) so ausdrücken: ,Finde eine Form des Zusammenschlusses, die mit ihrer ganzen gemeinsamen Kraft die Person und das Vermögen jedes einzelnen Mitgliedes verteidigt und schützt und durch die doch jeder, indem er sich mit allen vereinigt, nur sich selbst gehorcht und genauso frei bleibt wie zuvor.‘ (Kursivsetzung von mir. G.K.) Das ist das grundlegende Problem, dessen Lösung der Gesellschaftsvertrag darstellt.“²⁴

Rousseau löst das Problem, das einerseits durch die bestimmte Konzeption der Autonomie des Individuums, andererseits durch eine besondere (natur)geschichtliche Situation erzeugt wird, mit Hilfe seiner spezifischen Variante der Theorie des Gesellschaftsvertrages, nämlich mit Hilfe der unter gewissen Bedingungen mit guten Gründen erwartbaren Harmonie von (Einzel)Wille und (allgemeiner, gemeinschaftlicher) Vernunft bzw. Rationalität, die als beides zugleich gedacht werden kann: als Wirkung einer Einsicht und als handlungsbestimmende Absicht – als jener „Allgemeinwille“, jene *volonté générale*, die im Einklang ist sowohl mit der je persönlichen Freiheit der Einzelnen wie mit der koordinierend-einschränkenden Regelungsnotwendigkeit der Allgemeinheit.

Diese Kongruenz bzw. Identität von persönlicher und gemeinschaftlicher Selbsterhaltung und -bestimmung ergibt sich nach Rousseau ohne weiteres auf der Basis des einfachen Gedankens, daß sich die *volonté générale* – lediglich, aber immerhin – in und bei der Findung und Formulierung generell-abstrakter, für alle verbindlicher Normen oder Gesetze geltend macht. (Nur) in der prozedural und formal definierten Vollzugsform der praktischen Vernunft überdauert die Freiheit des Individuums. Sie verwirklicht sich in der gemeinsamen, sich selber bestimmenden *civitas*; der Einzelne wird zum *citoyen*, und die *citoyens* bilden in ihrer Integration durch den „Gesamtwillen“ das Volk im eigentlichen Sinn, das Volk der Volkssouveränität.

²³ Rousseau, (Anm. 16) 17, (I, 6).

²⁴ Rousseau, (Anm. 16) 17, (I,6).

Die Zweideutigkeit der volonté générale

Noch einmal: *Gesetzgebung* ist Inhalt und Aufgabe von *volonté générale* und Volkssouveränität; und solange es um Gesetze (= generell-abstrakte Normen) geht, kann nichts Falsches passieren. „So kann die souveräne Gewalt selbst verinnerlicht, aus einer äußerlich zwingenden Fürstensouveränität in die innerlich gegenwärtige Volkssouveränität zurückgenommen werden.“²⁵ Mit den Worten des „*Contrat social*“: „Da nun der Souverän nur aus den Einzelnen besteht, aus denen er sich zusammensetzt, hat er kein und kann auch kein dem ihren widersprechendes Interesse haben; folglich braucht sich die souveräne Macht gegenüber den Untertanen nicht zu verbürgen, weil es unmöglich ist, daß die Körperschaft allen ihren Gliedern schaden will, und wir (schnell erkennen), daß sie auch niemanden im Besonderen schaden kann. Der Souverän ist, allein weil er ist, immer alles, was er sein soll.“²⁶

Der letzte Satz, der Rousseau – zu Unrecht²⁷ – den Vorwurf des Totalitarismus eingetragen hat, ist argumentationslogisch durchaus folgerichtig, und er ratifiziert im Grunde lediglich die Möglichkeit des Notwendigen: Die Ideen der Menschen gleichheit und der natürlichen Freiheit der Einzelnen müssen im Verein mit der Unabwendbarkeit von sozialer Kooperation und Gewaltkontrolle – deren Gegenläufigkeit bei Hobbes noch in die Paradoxie der „Aufopferung der liberalen Ge halte an die absolutistische Form ihrer Sanktionierung“ (Habermas) führte – ins Prinzip der Volkssouveränität münden. Das ist die zur politischen Philosophie der Neuzeit gehörige Folgerichtigkeit, die sich in der kantischen Rechtsphilosophie bestätigt²⁸ und die sich als geschichtemachendes Potential in die Realitäten der Verfassungskämpfe des 19. und beginnenden 20. Jahrhunderts fortgesetzt hat.

Indes, und das ist der große Nachteil von Rousseaus Ansatz: Der „*Contrat social*“ kann sein Problem bloß scheinbar vertragstheorieintern lösen. In Wahrheit gelingt das lediglich unter Zuhilfenahme von externen, geschichtlich-kontingen ten Faktoren. Sie sind es auch, die schließlich erklärbar machen, weshalb der Be griff des „Selbstbestimmungsrechtes der Völker“ geradezu notwendigerweise so opak wie politisch konflikträchtig sein muß.

Die Wirkung und Unentbehrlichkeit dieser Faktoren für Rousseau zeigt sich sofort, wenn man den „*Contrat*“ mit den Fragen konfrontiert: Wer ist nun „das Volk“? Wie ist das „Wir“ der kollektiv-individuellen Autonomie zustande gekommen? Dann wird deutlich, daß es das Volk und seine Souveränität in der von Rousseau gewünschten Form lediglich gibt, wenn entweder bereits eine sehr spe-

²⁵ Jürgen Habermas, Naturrecht und Revolution, in: *ders.*, Theorie und Praxis (Frankfurt a. M. 41971) 103.

²⁶ Rousseau, (Anm. 16) 20f., (I, 7).

²⁷ Freilich ist Rousseaus Konzeption totalitarismusanfällig; sie ist es nur nicht *ab initio*.

²⁸ Vgl. dazu insbesondere Ingeborg Maus, Zur Aufklärung der Demokratietheorie. Rechts- und demokratietheoretische Überlegungen im Anschluß an Kant (Frankfurt a. M. 1992); sowie: Wolfgang Kersting, Wohlgeordnete Freiheit. Immanuel Kants Rechts- und Staatsphi losophie (Frankfurt a. M. 1993).

zielle, sozialgeschichtlich contingente Ausgangsbedingung²⁹ vorliegt oder die für die Bildung der *volonté générale* grundlegende Gemeinschaftsorientierung der Bürger künstlich – mit Absicht und Bedacht – hergestellt werden kann bzw. hergestellt worden ist.

Dementsprechend lässt sich die *volonté générale* auf zwei unterschiedliche Interessenkonstellationen der Beteiligten zurückführen: entweder auf die Gleichheit der Interessen rationaler Egoisten, die erkannt haben, daß ihre optimale individuelle Selbsterhaltung auf die gemeinsame Bedienung der verallgemeinerungsfähigen unter ihren Bedürfnissen angewiesen ist, oder auf ein eigentliches Gemeinsinnsinteresse, das einer explizit bürgerlichen, „republikanischen“ Gesinnung entstammt, die als gemeinsinnige gerade auf der Verabschiedung individueller rational-egoistischer Ziele basiert.

Wer sich genauer mit Rousseaus Begründung der vernünftigerweise erwartbaren Wirklichkeit des Gemeinwillens befaßt, stößt daher auf eine elementare, im „*Contrat*“ jedoch latent bleibende Zweideutigkeit: einmal auf die *volonté générale*, gedacht als „Durchschnittswille, der aus der Summierung aller Selbstinteressen sich ergibt, zum anderen (auf die *volonté générale* gedacht) als gemeinschaftliches Wollen jener Bürger, die die Privatinteressen abgestreift haben und vom Interesse am Allgemeinen, am *corps politique* beseelt sind“³⁰.

Charakteristisch für die stillschweigende Beanspruchung der *ersten* Ausgangsbedingung ist z. B. die auf die Logik der prozeduralen Form setzende Argumentation im dritten Kapitel des zweiten Buches („Ob der Gemeinwille irren kann“), während für die *zweite* Voraussetzung das berühmte Kapitel „Vom Gesetzgeber“ im zweiten Buch des „*Contrat*“ bezeichnend ist, das auf den schon im ersten Buch formulierten Gedanken der nicht *eo ipso* gegebenen Konstitution des Volkes *als Volk*³¹ Bezug nimmt:

„Wer sich daran wagt, ein Volk zu errichten, muß sich imstande fühlen, sozusagen die menschliche Natur zu ändern; jedes Individuum, das von sich aus ein vollendetes und für sich bestehendes Ganzes ist, ist in den Teil eines größeren Ganzen zu verwandeln, von dem dieses Individuum in gewissem Sinne sein Leben empfängt; (...) so daß man behaupten kann, wenn kein Bürger mehr etwas ist oder vermag außer durch alle anderen, und wenn die durch die Gesamtheit erworbene Kraft der Summe der natürlichen Kräfte aller Individuen gleichkommt oder sie übersteigt, dann ist die Gesetzgebung auf dem höchsten Punkt der ihr möglichen Vollkommenheit angelangt.“³² Der Gesetzgeber, *le législateur* Rousseaus ist sehr viel mehr als ein im Recht bewanderter Experte, der (Verfassungs)Vorschläge ausarbeitet, um sie von den Bürgern gutheißen (oder auch ablehnen) zu lassen; er ist

²⁹ Zum Beispiel die für eine arme Hir tengesellschaft typische Situation wie im Korsika des 18. Jahrhunderts.

³⁰ Maximilian Forschner, Rousseau (München 1977) 132.

³¹ Vgl. Rousseau, (Anm. 16) 16, (I, 5): „Es wäre deshalb gut, bevor man den Akt untersucht, durch den ein Volk einen König erwählt, denjenigen zu untersuchen, durch welchen ein Volk zum Volk wird.“.

³² Rousseau, (Anm. 16) 43 f., (II, 7).

Gesetzgeber im antiken Sinn; ein Solon oder Lykurg, der durch seine Kraft und sein Charisma aus einer Menge oder einem Haufen Einzelner zu allererst jenes Volk formt, das durch seine Gesetzgebung autonom wird und souverän ist³³.

Die Analyse von Rousseaus verschiedenen Varianten, das Realwerden der *volonté générale* zu erklären, macht sichtbar, daß die Fragen nach dem Wer und dem Was des Volkes im Rahmen dieser Theorie der Volkssouveränität durchaus nicht klar und ein für allemal zu beantworten sind. Anders gesagt: Rousseaus Problem, wie man „Ich“ und „Wir“ vermittelt, so daß individuelle in kollektive Autonomie übergeht, ohne in ihrem Gehalt wesentlich verkürzt zu werden, ist nie-mals grundsätzlich, sondern – wenn überhaupt – immer bloß von Fall zu Fall zu bewältigen: im Rekurs auf kontingente Umstände und bewußt handelnde Akteure und deren Leistungen. Das bedeutet, daß Rousseaus Ziel, das „Wir“ zu erfassen, das den politisch-staatsbürglerlichen Sinn des „volkssouveränen“ Volkes definiert, rein theoretisch und abstrakt gar nicht zu erreichen ist.

Mit unabweisbarem Anspruch wird das sich selber bestimmende Volk zwar zum Gegenstand der politikphilosophischen Reflexion, doch seine Bearbeitung führt nicht zu der in sich stimmigen Definition der Sache, sondern eröffnet eine Reihe von im Kern unterschiedlichen Konzeptionen von „Volk“.

Wer ist das Volk? Und wer sind die anderen?

Wer ist das Volk der Selbstbestimmung? – Die Frage kann, wie sich an der prinzipiell zweideutigen Genese der *volonté générale* darstellen läßt, stets nur im konkreten Fall, d.h. mit Bezug auf historisch zufällige, umstrittene, rechtsmoralisch bzw. ethisch oft hoch ambivalente Voraussetzungen beantwortet werden. Rousseau

³³ Vgl. Iring Fetscher, Rousseaus politische Philosophie. Zur Geschichte des demokratischen Freiheitsbegriffs (Frankfurt a. M. 1975) 146–151. Über das gefährlich Utopische dieses Vorschlags scheint sich Rousseau aber einigermaßen im Klaren gewesen zu sein. Robert Spaemann hat im übrigen eindringlich darauf hingewiesen, daß es die Erfahrung der modernen Entzweiung ist – die Erfahrung der Selbstdentfremdung des Menschen in den Strukturen und Verhängnissen der sich entwickelnden, arbeitsteilig-fortschrittlichen Zivilisation –, die Rousseau zu seiner radikalen, mithin totalitär anmutenden Philosophie des Bürgerseins motiviert hat. Da die Rückkehr in den Naturzustand unmöglich geworden ist, bleibt bloß noch die Hoffnung auf die Heilung der inneren Zerrissenheit des Menschen mit Hilfe der Orientierung am Ideal der antiken Polis, in welcher das Individuum seine Individualität zugleich in und durch seine Gemeinschaftlichkeit verwirklicht. Vgl. dazu: Robert Spaemann, Rousseau – Bürger ohne Vaterland. Von der Polis zur Natur (München 1980): „Und so ist Rousseau zum Vater aller modernen Modernismen und Antimodernismen geworden: der Revolution und der Restauration, des liberalen Rechtsstaates und der populistischen Diktatur, der antiautoritären Pädagogik und des Totalitarismus, des romantischen Christentums und der strukturalistischen Ethnologie. Aller Streit um den ‚wahren Rousseau‘ ist vergeblich. Für jede rousseauistische Verirrung gibt es auch eine rousseauistische Kritik. Die moderne Subjektivität, die in ihm ihre unvergleichliche Darstellung findet, findet durch ihn auch ihre unnachsichtige Entlarvung.“ 14.

aus exemplarisches Problem – *le problème fondamental* –, wie individuelle und kollektive Selbstbestimmung im klaren und definitionskräftigen Allgemeinbegriff des souveränen, die *volonté générale* verwirklichenden „Volkes“ zur Deckung zu bringen sind, führt zu keiner Lösung, die die von der neuzeitlichen politischen Anthropologie (= alle Menschen sollen als freie und gleiche Wesen autonom leben können) aufgegebene Suche zum Abschluß bringt. Man stößt durch es und mit ihm im Gegenteil auf ein Bündel von Möglichkeiten, diesem, im Horizont der modernen Konzeption der Menschennatur sich zwar notwendigerweise aufdrängenden, aber nur situativ, im Zusammenhang geschichtlich-kontextueller Umstände behandelbaren Thema der kollektiven Selbstbestimmung zu begegnen. – Es ist deshalb auch nicht verwunderlich, wenn die realhistorisch so wirksame und konfliktive, scheinbar einheitliche Programmatik des „Selbstbestimmungsrechts der Völker“ sich in die Vielfalt und Unübersichtlichkeit von Implementierungsformen ausbreitet, die für Jörg Fisch die gewissermaßen ontologische Hinfälligkeit der Selbstbestimmungsidee demonstrieren³⁴.

Zum Schluß will ich knapp skizzieren, warum sich die Anwendungsvarietät des Selbstbestimmungsrechts(-begriffs) noch einmal steigert, wenn ein weiterer bei Rousseau unthematisierter Aspekt der Fragestellung in den Blick rückt; nämlich nicht das Binnenverhältnis zwischen den Bürgern und ihrem Staat, sondern die In/Out-Differenz der externen Dimension, d.h. neben dem Verhältnis von „Ich und Wir“ auch dasjenige von „Wir und Ihr“.

Am Thema der Exklusion wird vollends sichtbar, was beim Thema der Inklusion, d.h. bei der Vermittlung von einzelнем Subjekt und Gemeinschaft, noch halbwegs verborgen bleiben konnte. Denn das Zentralproblem im Kontext des normativen Prinzips „Selbstbestimmungsrecht der Völker“ ist ja nicht die Idee der Volkssouveränität und auch nicht die Herkunft dieser Idee aus dem modernen Grundgedanken der individuellen Autonomie, sondern die trifftige Definition des realen Inhabers dieser Souveränität bzw. des Trägers der kollektiven Selbstbestimmung im konkreten, von Traditionen, gesellschaftlichen Mächtekonstellationen und vielfältigen Gruppeninteressen durchzogenen Raum des Politischen.

Erst im Medium des faktischen, geschichtlich-gesellschaftlich zerklüfteten politischen Raumes wird offensichtlich, daß in der Begriffsreihe „Selbstbestimmung des mündigen Subjekts – Volkssouveränität als Basis einer gemeinsamen politischen Ordnung – Selbstbestimmungsrecht des Volkes bzw. der Völker“ der Mittelbegriff, die Volkssouveränität, von einer Analogie beherrscht wird, die je nachdem zu einigermaßen schwierigen, aber doch lösbarer oder aber zu generell gar nicht beantwortbaren Fragen führt.

Die Analogie, um die es hier geht, ist die Analogie von Individuum und Volk bzw. Staat: Ohne Zweifel darf man Völker oder Staaten auch in der Weise als selbstständige Einheiten denken, wie es in erster Linie die menschlichen Subjekte sind. Doch diese Analogie ist in doppelter Hinsicht gebrochen; erstens durch die

³⁴ Vgl. in diesem Band Jörg Fisch, Einleitung VII–XX und ders., Selbstbestimmung vor der Selbstbestimmung 87–110.

Tatsache, daß zwar die Teile eines Staates oder eines Volkes, nämlich die menschlichen Individuen, eigenständig sind³⁵, die (Körper)Teile eines Individuums diese Eigenschaft aber gerade nicht mehr haben, und zweitens durch die Tatsache, daß menschliche Individuen eine Selbstbestimmungsfähigkeit besitzen und besitzen können, die ziemlich einfach als gegeben identifizierbar ist, was bei Völkern ganz und gar nicht selbstverständlich der Fall ist³⁶.

Die Autonomie kollektiver Einheiten, wie es Völker oder auch Staaten sind, und die Autonomie des einzelnen menschlichen Subjekts sind – hinsichtlich ihrer jeweiligen Inhaber oder Träger betrachtet – kategorial sehr unterschiedlich. Die Wirkung dieser kategorialen Differenz vergrößert sich, je nachdem, ob man das Volk-der-Volkssouveränität oder das Volk-des-Selbstbestimmungsrechts-der-Völker in den Blick nimmt.

Der Begriff des Volkes-der-Volkssouveränität, jener kollektiven Autonomie, die die Konsequenz der Axiome der neuzeitlichen politischen Philosophie ist, basiert auf der stillschweigenden Voraussetzung, daß unbestritten ist, wer zu diesem Volk gehört und wer nicht. Zugunsten der Auseinandersetzung mit dem Problem der richtigen Integration von „Ich und Wir“ wird daher die Frage nach den Grenzen des „Wir“ ausgeblendet. Nicht „Wer ist Wir?“ ist Hobbes, Lockes, Rousseaus etc. Problem, sondern die Frage, wie der Einzel- und der Gesamtwille aufeinander zu beziehen sind.

Das ist, wie erläutert, zwar ein Problem, das über kurz oder lang auch auf spezifische Umstände und historisch-kulturelle Voraussetzungen verweist, doch in die radikale Konfrontation mit der Schwierigkeit zu sagen, was im Raum des Politischen und auf dem Boden geschichtlich-kultureller Vorgaben ein Volk (als das Trägersubjekt staatlicher Souveränität) überhaupt ausmacht, zu dieser Fragestellung zwingt erst derjenige Argumentationskontext, in welchem dem Gegensatz von „Ihr“ und „Wir“, der Notwendigkeit der Abgrenzung der einen von den anderen, nicht mehr ausgewichen werden kann.

Daß eine sachliche Notwendigkeit vom Verhältnis „Ich und Wir“ zum Problem „Wir und Ihr bzw. die anderen“ hinführt, ist klar (man kann das etwa am Konzept von Rousseaus „Religion des Bürgers“ und an seinem Lob der Vaterlandsliebe demonstrieren³⁷), aber wirklich scharf wird das Thema der Exklusion, der Separation und der Sezession erst dann, wenn die auf dem normativen Feld der Idee der Volkssouveränität entstandene Forderung nach dem „Selbstbestimmungsrecht

³⁵ Zum Selbstbestimmungsrecht der Völker, insbesondere zum Zusammenhang der Rechtsphilosophie mit völkerrechtlicher Argumentation vgl.: Otfried Höffe, Demokratie im Zeitalter der Globalisierung: Selbstbestimmung, Sezession und Intervention (München 1999) 376–398.

³⁶ Eine Person als solche zu identifizieren, ist ein elementarer Akt, den wir nur schon dadurch vollziehen, daß wir jemanden anreden und nach den Gründen seines Tuns fragen. Beim Kollektivsubjekt „Volk“ gibt es für die Figur des Subjekts, das sich in kommunikativen Verhältnissen als solches betätigt und bewährt, natürlich kein Äquivalent, sondern nur Substitute: die von einer expliziten oder impliziten Verfassung bezeichneten „Organe“ des Volkswillens.

³⁷ Vgl. Forschner, (Anm. 30) 168–184.

des Volkes“ auf sprachlich-kulturell heterogene Gemengelagen von Bevölkerungen trifft, wie sie etwa das Habsburgerreich am Ende des 19. und die kolonialen Imperien im 20. Jahrhundert charakterisierten. Dann steigert sich das Anwendungsproblem der Idee der kollektiven Autonomie in einem Maße, daß abstrakt und generell gar nicht mehr zu definieren ist, wer ihr Inhaber – „das Volk“ – ist; was dann erstens zu einer Vielzahl von kontextbezogen mehr oder weniger plausiblen Modellen führt, das Verhältnis von Staat (= übergeordneter Herrschaftsform) und Volk (und dessen jeweiligem „Selbstbestimmungsrecht“) zu denken³⁸, und zweitens zur Konsequenz hat, daß „das“ Selbstbestimmungsrecht der Völker in der Tat zu einem Etikett werden kann, unter dem ganz verschiedene und nicht selten offen widersprüchliche politische Ideen und Ordnungsvorstellungen zu versammeln sind. Und spätestens an dieser Stelle muß sich die politische Philosophie zunächst von der Mannigfaltigkeit empirischer Befunde belehren lassen, bevor sie – im Rahmen völkerrechtlicher Grundlagenreflexion – sich erneut trauen darf, das Wort zu ergreifen³⁹.

Summary

“Self-determination”, understood as the right of the individual to live his or her own life as freely as possible, is the central concept of modern Western political philosophy. Thanks to a logic immanent to this concept, an idea that originally pertained to a single subject capable of action developed historically into the notion of the sovereignty of people and of the democratic form of government. In addition, it became linked to the concept of a “nation” and to the claim to particular forms of collective autonomy that correspond to the pre-political unity of a “people”.

Self-determination of the individual; democracy or collective autonomy instituted by a state; self-determination of nations: the sequence of these concepts seems to be governed by an inner necessity, which, however, is *not* the case. While the inner connection between individual and collective autonomy, which leads to the idea of democratic sovereignty, may be reconstructed almost seamlessly, the quasi-natural notion of “nation” represents a new concept. Though this concept can serve as the focal point for the utopian energy of the principle of autonomy, it feeds on a short-circuit: on mistakenly equating personal or individual identity with a historically grown collective-communitarian identity. In other words: from the point of view of normative logic, no direct line can be drawn from the principle of the autonomous individual to the self-determination of nations. On this path, “Rousseau’s problem” occupies an instructive conciliatory position.

³⁸ Vgl. Höffe, (Anm. 35) 383f.

³⁹ Vgl. als aktuelles Beispiel: Otfried Höffe, Gibt es ein Recht auf Sezession? Einige rechtsphilosophische Überlegungen aus gegebenem Anlaß, in: Neue Zürcher Zeitung (29. 8. 2008) Nr. 201, 41.

Onuma Yasuaki

Self-Determination and the Right of Self-Determination

An Overview from a Trans-Civilizational Perspective

Introduction

The purpose of this introductory chapter is to locate self-determination and the right of self-determination in human history in a trans-civilizational perspective, thereby contributing to a deeper and multi-faceted understanding and overall assessment of the notion of self-determination and its actual functions. In particular, by consciously adopting a trans-civilizational perspective, I will seek to shed a light on some of the neglected or overlooked aspects of the problem by predominant perspectives, which have focused on international (or interstate) and trans-national aspects of the problem¹.

The problem of self-determination has been discussed mainly as to what kind of political entities are considered to be legitimate units or subjects for self-determination. Also discussed is the problem of the concrete form of self-determination: whether independence should be the only legitimate and feasible way of self-determination. Further, the problem of democracy (and human rights) was discussed in relation with self-determination. After World War I, European nations alone, excluding the Afro-Asian peoples in colonies, were considered to be the legitimate subjects of self-determination by the Allied and Associated Powers, which designed and created the postwar global regime. Thus only a limited number of European nations attained or regained independence. After World War II, peoples in the colonies alone, excluding ethnic minorities and indigenous peoples in various countries, were generally considered to be legitimate subjects of self-determination. Although the terminology in major instruments on self-determination gradually changed so as to include indigenous peoples as subjects of self-determination, practice did not change substantially.

¹ For a trans-civilizational perspective, see *Onuma Yasuaki, A Transcivilizational Perspective on International Law 2010; ibid.,* in: Recueil des cours CCCXLII (2009). Because the content of these two publications is the same, only the former will be referred to hereinafter.

As a matter of the concrete form of self-determination, granting independence has generally been considered to be a solution to the problems of self-determination. However, practical solutions were often impossible if the parties concerned stuck to independence as the only legitimate way of self-determination. Granting a certain degree of self-government or autonomy and the protection of minority rights has been discussed as a feasible and realistic way of self-determination, or as a practical solution of the problems associated with self-determination of some human groups. Especially after the end of the Cold War, when the idea of human rights and democracy came to be accepted as constituting the most legitimate basis for any settlement involving the problem of self-determination, the tendency to combine the idea of self-determination with the idea of the protection of various types of minorities has become more and more visible.

These problems are certainly important practical issues. However, this essay does not address such concrete contemporary issues. Rather, as an international lawyer who has been engaged in the study of the history of international law and international or trans-civilizational relations from a trans-civilizational perspective, I will identify problems of a longer-lasting historical nature relating to the significance and actual functions of the notion of self-determination. I will thus seek to locate and assess the notion of self-determination and of the problems it has produced in global history. I will further consider the significance and problems which the legalization of the notion of self-determination in terms of a right has brought about.

I. From the Co-existence of Regional Civilizations to the West-centric World of the 20th Century: A View from a Trans-civilizational Perspective

As I have already written on the subject elsewhere², I will not repeat my argument on human history as seen from a trans-civilizational perspective in a detailed manner, but only provide a very brief summary of this perspective, thereby showing my basic theoretical framework in dealing with the problem of self-determination.

² Onuma Yasuaki, When was the Law of International Society Born? In: Journal of the History of International Law II, no. 2 (2000). This Journal in volume 4 no. 1 published a symposium on that article. Five leading international lawyers and one leading international relations scholar reviewed this article. A revised version of this article is in *Onuma*, supra note 1, chapter 4.

1.1. Coexistence of Regional Civilizations

It has been well established that the basic tenet and structure of today's global international society is a result of the globalization of European (and US) international society. The modern European way of world ordering came to be global because the European states aggressively colonized non-European regions and imposed their way of world ordering on non-Europeans that barely maintained independence. At the same time, the European way of world ordering became global because non-Europeans gradually accepted it, however reluctantly.

The pre-modern world which existed before this Euro- or West-centric world could be characterized as one of coexistence of regional civilizations. In Eurasia, there was a vast region where generally Muslims reigned. Islam constituted a basis of common world images for them. People generally regulated human and societal relations including what we today call international relations according to Islamic norms, which were called *Sharia*. The *Sharia* included norms regulating the relationship among Muslims themselves and regulating their relationships with non-Muslims. The latter was called *Siyar*.

In East Asia, the Sino-centric tribute system prevailed. In most of human history, Chinese dynasties were the largest centralized powers, which were prosperous and culturally highly developed. Political entities around China were more or less influenced by China in almost all aspects of their life. A relatively stable regional system centered on China lasted for a long period of time. The Sino-centric was one of the most important orderings of the world among regional normative systems which lasted till the 19th century.

In other regions such as the Indian sub-continent and various parts of the American and African continents, similar regional civilizations with shared cognitive and normative frameworks existed, although the degree of shared frameworks differed from region to region and from time to time. The boundaries and actual spheres of these regional civilizations were not rigidly fixed. They changed according to concrete human or societal relations, and according to the rise and fall of political, economic, cultural and military powers within (sometimes transcending) civilizational boundaries, which were loosely and flexibly fixed.

The European world was, after the collapse of the Roman Empire in the West, generally characterized by decentralized political structures and Christianity. Until the 16th century, the European sphere of civilization was not as prosperous as other major regional civilizations such as the Sino-centric and Islamo-centric ones. Even after European states aggressively expanded their domination and influence after the 15th century, their power and prosperity was not so impressive, if compared with such leading empires as the Ottoman Empire and the Ming or Qing dynasty. However, after the Industrial Revolution, their power increased rapidly. They succeeded in colonizing other regions and imposing their ordering of the world on non-Europeans including the massive peoples in China and India by the end of the 19th century.

I.2. Globalization of the Eurocentric Ordering of the World in the 19th Century

The world characterized by the coexistence of regional civilizations without a globally uniform cognitive and evaluative framework as well as shared norms regulating relations between various political entities or peoples ended, when the European powers overwhelmed competing powers in other regions such as the Ottoman Empire, the Mogul Empire and the Qing Dynasty. The globalization of the European ordering of the world was realized around the end of the 19th century as far as its geographical coverage is concerned. The Partition of Africa by the European colonial powers, symbolized by the Berlin Conference and its General Act of 1885, and the collapse of the Sino-centric system of world ordering, symbolized in Article 1 of the Sino-Japanese Peace Treaty of 1895, are the most conspicuous events of this globalization of the Euro-centric ordering of the world in the geographical sense.

I.2.a. The Partition of Africa and the Notion of “mission civilisatrice”

In his opening speech at the Berlin Conference, Bismarck stated that “le Gouvernement Impérial a été guidé par la conviction que tous les Gouvernements invités partagent le désir d’associer les indigènes d’Afrique à la civilisation en ouvrant l’intérieur de ce continent au commerce”³. Other leaders generally shared this psychology. In the Berlin Conference and in its General Act, the term “civilization” meant European civilization. Non-Europeans were regarded as either barbarians or savages, outside the pale of civilization. International law was characterized by the Europeans as the law of civilized nations. According to the prevalent interpretation of the time, non-European nations, especially African “tribes” or “natives”, could not be subjects of international law⁴. The Europeans had a sacred mission to educate, cultivate, lead and rule non-Europeans so that the latter could enjoy the fruits of this glorious European civilization. Such were the assumptions, ideas and images commonly held by the European leaders and major international lawyers at this time.

Article 6 of the General Act of the Berlin Conference embodied such an arrogantly self-confident view held by the Europeans. It reads:

“Toutes les Puissances exerçant des droits de souveraineté ou une influence dans les dits territoires s’engagent à veiller à la conservation des populations indigènes et à l’amélioration de leurs conditions morales et matérielles d’existence et à concourir à la suppression de l’esclavage et surtout de la traite des noirs; elles protégeront et favoriseront, ..., toutes les institutions et entreprises religieuses,

³ *Jules Hopf* (éd.), *Nouveau Recueil Général de Traité*s, 2^{ème} série, X, 2^{ème} livraison (Göttingue 1885) 201.

⁴ See the views of the leading international lawyers of the time such as *Henry Wheaton*, *Elements of International Law* (Boston 1836) 18, and subsequent editions; *J. C. Bluntschli*, *Das moderne Völkerrecht der civilisirten Staten als Rechtsbuch dargestellt* (Nördlingen 1878) 61; *James Lorimer*, *The Institutes of the Law of Nations*, I (Edinburgh 1883, reprint Aalen 1980) 93–103; *John Westlake*, *Chapters on the Principles of International Law* (Cambridge 1894) 1–7, 129–89.

scientifiques ou charitables créées et organisées à ces fins ou tendant à instruire les indigènes et à leur faire comprendre et apprécier les avantages de la civilisation.”⁵

In the eyes of the Europeans of the time, Africans were a kind of children who should be supervised and led by Europeans to partake in civilization, i.e., European civilization. It was regarded only natural for the Europeans in those days to decide the fate of African peoples without the representation of Africans. It was again only natural that the instrument by which they decided the future of Africans was “international law”, i.e., common law for Europeans, or European international law. Although the European or non-universal nature of international law was emphasized by European international lawyers and governments at the time, the very act of deciding the fate of Africans by such a non-universal European law was not questioned. Africans had no choice but to accept it. It was the power of the Europeans that was crucial.

I.2.b. The Collapse of the Sino-centric System in East Asia and the Globalization of the Eurocentric Ordering of the World

In East Asia, the Sino-centric ordering of the world ended around the time of the Partition of Africa by the European powers. From the 1860s Japan began to westernize itself. It sought to reorganize its relations with neighbors in accordance with the European way of world ordering⁶. In this process, Japan had a series of conflicts with China, which sought to maintain the Sino-centric way of world ordering among East Asian nations. In 1894, Japan and China fought a war over Korea. Japan won the war, and imposed a peace treaty on China in 1895 (Treaty of Shimonoseki). Article 1 of the Treaty provided for the international status of Korea. It reads:

“China recognizes definitely the full and complete independence and autonomy of Corea, and, in consequence, the payment of tribute and the performance of ceremonies and formalities by Corea to China in derogation of such independence and autonomy shall wholly cease for the future.”⁷

This provision had a tremendous significance in world history. China did not only lose the war with Japan, a traditional *quasi* member of the Sino-centric tribute system. More importantly, China had to recognize that Korea would definitely secede from the tribute system, a system of long established Sino-centric universalistic world ordering. This fact had a critical importance in the globalization of European international society in the geographical sense of the term.

Korea had been China’s most faithful tributary. It was willing to maintain suzerain-vassal relations with China even after other Asian nations successively seceded from the Sino-centric tribute system in the 19th century. However, China

⁵ Hopf (éd.), *supra* note 3, 418.

⁶ This was the beginning of the glory and guilt of modern Japan, characterized by rapid economic development and imperialistic policies during the pre-1945 period, and peaceful and prosperous policies during the post-1945 period. See Onuma Yasuaki, Japanese International Law in the Prewar Period, in: Japanese Annual of International Law XXIX (1986) 23–24.

⁷ Clive Parry (ed.), *Consolidated Treaty Series*, CVLXXXI (New York 1979) 217.

now had to recognize that Korea was an independent and autonomous nation. China had to abandon the long established custom of receiving a tribute from Korea in accordance with the Sino-centric ceremonies and formalities. To China, Korea was now merely one of many nations whose status must be defined by European international law. The tribute system based on a universalistic Sino-centrism ceased to be a system of world ordering competing with the Euro-centric one.

It was natural that the Europeans became self-confident and even arrogant by the end of the 19th century. Britain had already destroyed the once powerful and prosperous Mogul Empire in India. The European powers had weakened the Ottoman Empire, once an unbeatable foe, and beaten the Qing dynasty, whose rules of world ordering they had had to obey in order to maintain the trade relations which they had desperately needed. All these powers were no longer European rivals, let alone superiors.

Colonialism and racism were now the authentic and legitimate ideologies of the European powers. Even when Japan, an Asian nation, became one of the Great Powers after World War I, the situation did not change. Its proposal to insert a racial equality clause into the League of Nations Covenant was flatly rejected by the Western powers. Japan itself did not deny the ideology of colonialism and racism. It followed the example of the Western powers and sought to acquire a powerful colonial empire, and it succeeded, albeit only during a short period of time, from 1895 to 1945. The world in which the Euro-centric ordering became global was a world of modern sovereign states, which were characterized as equal under international law, but it was also a world of colonialism and racism.

II. The Place and Function of Self-determination and of the Right of Self-determination

II.1. Gradual Decline of Racism and Colonialism

Whereas the system of sovereign states was consolidated over the course of the 20th century, both colonialism and racism gradually declined. The idea of self-determination, together with other ideas such as socialism, communism, egalitarianism, democracy, human rights, humanism, and humanitarianism, greatly contributed to this decline. Many of these ideas were born or at least emphasized in Europe. However, it were not only Europeans but also non-Europeans who made full use of these ideas, particularly that of national self-determination. They resorted to these ideas to fight against European colonialism and racism. This fact demonstrates the power of universal normative ideas such as that of self-determination.

While non-European nations could not attain independence after the end of World War I, they were heavily engaged in independence movements in their respective countries. One of the most important ideas which supported their

struggle against colonial rule was the idea of national self-determination. A number of Afro-Asian leaders of independence movements studied in Europe, the United States and Japan, and acquired this charming notion of national self-determination. They were also attracted by socialism and communism, which encouraged their struggles against capitalist-colonialist states. The three ideas were often closely connected with each other.

The governments of the colonial states brutally suppressed the independence movements. However, the idea of national self-determination appealed not only to the peoples who suffered from colonial rule. People in the colonial states gradually came to regard the idea of national self-determination as just. Some of them assisted or supported the independence movements of the peoples in their colonies. Moreover, Japan, Italy and Germany, which possessed relatively few colonies, sometimes assisted the independence movements of the peoples of the British, French and Dutch colonies. Japan resorted to the idea of “liberating Asia from Western dominance” when it fought with the US, the UK, the Netherlands and other Allied Powers in World War II. It was basically a convenient ideology for Japan, which itself possessed colonies in Taiwan and Korea, and was engaged in an aggressive war against China, an Asian nation. Yet, the ideology of “liberation from Western colonialism” sounded attractive to a number of leaders of independence movements in Asia.

When World War II ended, the major Western colonial powers took for granted that their status of colonial power would be maintained or restored. However, they could not maintain or regain it. A number of factors worked against them.

First, the national movements for independence in Asia and Africa were already too strong for European powers to suppress them. European colonial powers had to be prepared for great sacrifices in terms of the victims involved in the military activities suppressing the independence movements and of the economic costs in carrying out such military activities. At first, peoples in the European colonial powers seemed to be prepared for such sacrifices. However, as the armed conflicts with the independence movements went on, and the number of victims of the colonial powers increased, the latter changed their attitude. They gradually realized that the cause – the legitimacy of the claim – was on the side of the independence movements and gave up the idea of suppressing them.

Second, both the US and the Soviet Union, the two superpowers after the War, were generally against the suppression of independence movements. The Soviet Union in particular supported strongly the national self-determination movement of Afro-Asian nations, thereby seeking to gain their support for the socialist camp in return. This policy was on the whole successful. The US exerted pressure on the West European allies to recognize the independence of their colonies so as not to lose the support from Afro-Asian nations in the power struggle with the Soviet Union for global hegemony⁸.

⁸ In some cases, the US sought to suppress a national liberation movement mainly from fear that it was closely linked to socialism or communism. The Viet-Nam War was a typical

Third, the Japanese military actions during World War II had caused serious damages to the Western colonial powers in Asia. The UK, France and the Netherlands suffered seriously in fighting World War II. They no longer had enough power to suppress the national self-determination movements after the end of World War II. As referred to earlier, Afro-Asian nations held not only enough power and morale to fight against the colonial powers. They also held the power of legitimacy, which was appealing not only to their own people but also to people in the colonial states. The West European states finally found it impossible to maintain their colonies.

II.2. Postwar Rejection of Colonialism Based on the Ideology of the mission civilisatrice

After World War II, the victorious Allied Powers created the United Nations as a postwar global regime. One of the purposes of the UN was “to develop friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, and to take other appropriate measures to strengthen universal peace” (UN Charter Article 1). From the end of World War II, Afro-Asian nations successively attained independence. People witnessed the decline of colonial rule on a global scale. It was the era of decolonization. In 1955, Afro-Asian nations held a monumental conference in Bandung, Indonesia (the Asian-African Conference), and adopted the Declaration on Promotion of World Peace and Cooperation. Leaders of newly independent nations such as Soekarno of Indonesia, Nehru of India and Nasser of Egypt were some of the most conspicuous figures of the time.

From the late 1950s to the 60s, decolonization featured the spirit of the time. The Afro-Asian nations pursued to adopt resolutions in every forum, especially in the UN General Assembly, that would encourage and legitimate the independence movement in the colonies. The year 1960 marked an epoch in the history of colonialism and decolonization. In this year, 17 newly independent nations joined the UN. Yet, the most significant event of 1960 was the UN General Assembly’s adoption of the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples⁹. This declaration has both a substantive and a symbolic meaning in human history, rejecting the global colonial system, which had lasted nearly five centuries.

In a substantive sense, the Declaration provided a practical tool to accelerate the independence of colonies by means of UN organizational involvement. This was the Special Committee on Colonialism, which the UN created in 1961 to implement the provisions of Resolution 1514. The Special Committee played a major role in encouraging and accelerating the decolonization process.

example. However, the US too could not suppress the national liberation movement, which was basically a quest and movement for self-determination of the Vietnamese people rejecting foreign rule.

⁹ UNGA Res 1514 (XV).

In a symbolic sense, the Declaration gave a decisive blow to the ideology of colonialism by explicitly denying the paternalistic ideology of the “mission civilisatrice”. In paragraph 3 the Declaration explicitly provides that “[i]nadequacy of political, economic, social or educational preparedness should never serve as a pretext for delaying independence”. The crucial significance of this provision lies in the following.

When Europeans expanded their colonial rule on a global scale in the 19th century, they resorted to a paternalistic ideology, pretending that they had a sacred mission to civilize non-Europeans, who were either barbarians or savages. Terms such as “la mission civilisatrice”, “white man’s burden” or “manifest destiny”, which were popular from the 19th to the early 20th centuries in Europe and North America, exemplified this ideology. It constituted the theoretical and psychological foundation for the worldwide colonization by the European powers. North Americans and “whites” in European colonies shared this ideology.

The paternalistic sense of superiority over non-European people had long existed in Europe even before the days of wholesale colonization of the 19th century. This was in a sense natural, because it was quite common for peoples belonging to different civilizations to hold an ego-centric universalistic idea with a sense of superiority over the others. Sino-centrism, which was shared till the 19th century not only by Chinese but by East Asians in general, was a typical example. Muslims held similar ego-centric universalistic ideas with a sense of superiority over non-Muslims, and sought to proselytize. Europeans held similar ego-centric universalistic ideas, based on their belief in the superiority of Christianity over other belief systems. The famous lectures given by Francisco de Vitoria in 1539, which rejected seven titles for the Spanish colonization of the Amerindians such as donation by the Pope, yet finally justified the Spanish colonization in America, revealed this logical and psychological structure. Although Vitoria did not resort to the concept of the “mission civilisatrice”, the logical structure of his lectures was basically the same¹⁰.

The paternalistic ideology of bringing civilization to non-Europeans, whose political, economic, social or educational system was not adequate for independence, constituted the core of the ideology of colonization. Therefore, the Europeans and North Americans could believe that they were engaged in a sacred mission of civilization. They could deceive themselves into believing that brutal behaviour in their colonies was a necessary means of education. The Japanese, who joined in this “sacred mission” as a latecoming imperial power, held the same ideology when they colonized Taiwan and Korea.

By explicitly providing that “[i]nadequacy of political, economic, social or educational preparedness should never serve as a pretext for delaying independence”, the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and

¹⁰ See Onuma Yasuaki, Eurocentrism in the History of International Law, in: *id.* (ed.), A Normative Approach to War – Peace, War and Justice in Hugo Grotius (Oxford 1993) 382–386.

Peoples of 1960 rejected this ideology without any doubt. Thus it shattered the core idea of colonialism, which had lasted for more than four centuries since the days of Francisco de Vitoria. In this sense, the Declaration had a tremendously great significance in human history.

II.3. The Sanctification of the Notion of Self-determination

From 1960, the notion of self-determination came to be more and more sanctified. The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), and the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), adopted in 1966 provided in common Article 1 that:

“1. All peoples have the right of self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.

2. All peoples may, for their own ends, freely dispose of their natural wealth and resources without prejudice to any obligations arising out of international economic co-operation, based upon the principle of mutual benefit, and international law. In no case may a people be deprived of its own means of subsistence.

3. The States Parties to the present Covenant, including those having responsibility for the administration of Non-Self-Governing and Trust Territories, shall promote the realization of the right of self-determination, and shall respect that right, in conformity with the provisions of the Charter of the United Nations.”

The legalization and sanctification of the notion of self-determination went on and on. In the initial period after World War II, self-determination was asserted by Western nations as a political or moral principle, which should be respected within states, but not necessarily in international affairs. The non-Western nations were not satisfied. They sought to characterize self-determination as a matter of international concern, and argued energetically that self-determination was not only a political or moral principle but also a legal right. From the 1960s, the latter claim came to be more and more influential. The very fact that the ICESCR and the ICCPR, generally regarded as the most important human rights treaties, explicitly provided in the common article 1 that the provision that “[a]ll peoples have the right of self-determination” reflected the fact that the latter claim was becoming prevalent. It had a tremendous impact on the legalization and sanctification of the notion of self-determination.

In 1970, the UN General Assembly adopted the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations. This Declaration provided, under “the principle of equal rights and self-determination of peoples” for the right of self-determination in an even more explicit and detailed manner. Its reads

By virtue of the principle of ... self-determination of peoples ..., all peoples have the right freely to determine, without external interference, their political status and to pursue their economic, social and cultural development, and every State has the duty to respect this right in accordance with the provisions of the Charter.

Every State has the duty to promote, through joint and separate action, realization of the principle of ... self-determination of peoples, ... , and to render assistance to the United Nations in carrying out the responsibilities entrusted to it by the Charter regarding the implementation of the principle, in order:

... (b) To bring a speedy end to colonialism, having due regard to the freely expressed will of the peoples concerned; and bearing in mind that subjection of peoples to alien subjugation, domination and exploitation constitutes a violation of the principle, as well as a denial of fundamental human rights, and is contrary to the Charter.

... Every State has the duty to refrain from any forcible action which deprives peoples referred to above in the elaboration of the present principle of their right to self-determination and freedom and independence. In their actions against, and resistance to, such forcible action in pursuit of the exercise of their right to self-determination, such peoples are entitled to seek and to receive support in accordance with the purposes and principles of the Charter. The territory of a colony or other Non-Self-Governing Territory has, ..., a status separate and distinct from the territory of the State administering it; and such separate and distinct status ... shall exist until the people of the colony or Non-Self-Governing Territory have exercised their right of self-determination ...¹¹

This Declaration is generally construed as embodying fundamental norms of general international law, which every state must abide by. Although Western nations were at first bitterly against the idea that self-determination is a legal right under international law, it now came to be difficult for them to maintain their original position. They reluctantly came to admit that self-determination is not only a political or moral principle but also a legal right under international law.

As suggested above, during the period from the end of World War II to the 1970s, the notion of self-determination played a tremendously significant role in human history, delegitimizing colonial rule on a global scale. The European colonial system now collapsed.

At first, national self-determination, especially when it was associated with independence and national liberation movements of Afro-Asian peoples, was closely linked to socialism and communism. However, throughout its history, it has been most closely related to the idea of the modern nation state: the nation should be sovereign and the basic unit of world ordering. The idea of self-determination is also closely related to the idea of democracy, in which individuals should be entitled to determine their own fate. Here lie the universal power of legitimacy and the charm of the notion of self-determination. Not only people in colonies but also those in colonial states are attracted and can be persuaded. This is the key to the notion's success.

Up to World War II, the colonial system was an inseparable companion of the sovereign states system. Birth, formation and development of the modern sovereign states system was inseparably accompanied by the birth, formation and development of the European colonial system on a global scale. This close link was cut off during the post-World War II period. Because the colonial system was solid and long lasting, it took several decades to be dissociated from the sovereign states

¹¹ Resolution 2625 (XXV), paragraph on the principle of equal rights and self-determination of peoples.

system. Yet, the dissociation of the two was now done. The notion of self-determination constituted a crucial part of this monumental change in human history.

II.4. Problems Accompanying the Recourse to and Application of the Notion of Self-determination

If we could finish narrating the story of self-determination in the 1970's, it would be a great success story. I wish I could do so. Yet, I cannot. The story does not end there. Even during the period when the notion of self-determination played a crucial role in ending the colonial system, its negative aspects were already apparent. The critical problem of "Who is the people being entitled to self-determine?" was never answered in an unequivocal manner. Brutal civil wars and large scale violence in the course of independence were already visible in the Indian sub-continent, Congo and many other places.

Gradually, it became apparent that the notion of self-determination of peoples was not only a sacred notion for liberation but also a convenient tool for those who won the power struggle for independence to justify the existing power structure within national boundaries. It was a weapon of those who gained the power to suppress national or ethnic minorities or indigenous peoples under the name of "people", national unity or territorial integrity. Whenever states included clauses on self-determination into international instruments, they carefully drafted them so that they would not entitle the various types of minorities and/or indigenous peoples in their territories to the right of self-determination. For example, the Declaration on Principles of Friendly Relations provides: "Nothing in the foregoing paragraphs shall be construed as authorizing or encouraging any action which would dismember or impair, totally or in part, the territorial integrity or political unity of sovereign and independent States conducting themselves in compliance with the principle of ... self-determination of peoples as described above and thus possessed of a government representing the whole people belonging to the territory without distinction as to race, creed or colour. Every State shall refrain from any action aimed at the partial or total disruption of the national unity and territorial integrity of any other State or country."¹²

This tendency has slightly changed in recent years as to the instruments on indigenous people. However, the overall policy of the national governments remains the same. Combined with the notion of *uti possidetis*, the notion of self-determination played a crucial role in legitimating the status quo of the existing nations.

After the end of the Cold War in 1989, the problematic features of self-determination came to be even more apparent. In Yugoslavia, Ruanda, Somalia and many other places where "nations" and "states" were at issue, the notion of self-determination played an abominable role. It was often abused to justify xenophobic and violent nationalism or ethno-centrism and to negate the legitimacy or even the

¹² Ibid.

existence of other groups. In processes in which concerned parties sought to settle the complicated problems involving various kinds of human entities including national and/or ethnic groups with or without territorial bases, the role of the notion of self-determination was not constructive but rather destructive. In particular, the concept of the right of self-determination often functioned as a hindrance to, rather than as a constructive tool of, a peaceful and harmonious settlement among various parties struggling for independence, autonomy, economic prosperity, human dignity, realization or restoration of justice and many other values.

From around the early 1990s, the problem of "ethnic cleansing" and other abominable forms of behaviour accompanied by independence movements and national or ethnic struggles in the region of Yugoslavia and in Africa became more and more conspicuous. Many people began to cast serious doubts on the significance and desirability of the idea of self-determination. In particular, the values of its legalized and sanctified form came to be doubted, seriously questioned and heatedly discussed.

To some people, it seems that the notion of self-determination of peoples has already finished its historical role of bringing a global colonial system to an end. It is no longer a useful conceptual tool to be utilized in politics. Rather, it is an abominable notion doomed to be abused by the advocates of xenophobic nationalism or ethno-centrism. In particular, the rigidly constructed legal notion of the right of self-determination is of no use as long as it cannot identify the legitimate subject of this right and determine with an authoritative mechanism in a concrete and precise manner who should be such a subject.

This argument sounds persuasive. We have witnessed large scale human tragedies in Africa, former Yugoslavia, South and West Asia, and many other regions, which seem to have been brought about by, or at least closely been associated with, the righteous, maybe too righteous notion of self-determination. Today, we cannot help but asking ourselves: Isn't self-determination an incendiary vulgar idea, essentially associated with xenophobic nationalism, ethno-centrism and state-centrism, doomed to bring about insolvable conflicts among peoples, who might be able to live and coexist in peace were this notion not used?

To others, the notion of self-determination of peoples is still valuable and useful. Not only in terms of law, but in most political discourses, the right of self-determination is regarded as something valuable, desirable, to be assessed favorably. It is not the sin of the concept of self-determination to be abused. It is those who abuse it that should be criticized. Reconstruction of the notion of self-determination, which should adapt itself to the new situation of the 21st century when de-colonization in the traditional sense is over, is both possible and desirable.

Or, one might argue that while the idea of self-determination was not harmful, its legalization, especially in terms of a right, has created a number of problems. The rigidity of a legal term and a legalistic thinking associated with the notion of the right of self-determination makes it difficult for parties in conflict to compromise and to reach an agreement for coexistence and co-prosperity. One may, to the contrary, argue that the lack of full legalization has produced serious problems. If

the concept of self-determination is expressed in terms of a legal right, its subject and its scope must be determined in a precise and rigid manner so that its interpretation can be unequivocal. I, as an international lawyer, tend to believe that such an argument is crying for the moon. I do not personally believe that it is a feasible, legitimate response.

Concluding Remarks

I must conclude my chapter with an utterance of uneasiness. How should we evaluate the notion of self-determination in the 21st century world? How should we assess its legalized form in terms of rights, i.e., the right of self-determination? How should we characterize its actual functions?

To answer these questions is important and worth serious deliberation, for the notion of self-determination will still be used in real politics, whether scholars and intellectuals regard it desirable and useful or not. Without its proper understanding and evaluation, the notion may continue to be abused and play an abominable role, as it has actually played. Yet, answering these questions requires a tremendous amount of scrupulous and multi-faceted deliberation from diverse perspectives.

What I have sought here is merely to place self-determination in human history from a trans-civilizational perspective in a most concise manner. I only hope that even such a rough overview will help readers, who are accustomed to see things including the problem of self-determination from (West-centric or Euro-American-centric) international and transnational perspectives, which are predominant perspectives of our time, to grasp the problem from a slightly wider perspective of human history. I should be content if readers would read more detailed analyses, evaluations and assertions by other contributors of this book with a sense of this trans-civilizationality, which is required to understand any problems in the multipolar and multi-civilizational 21st century world¹³.

Summary

Der Aufsatz skizziert die Globalgeschichte des Selbstbestimmungsrechts aus einer zivilisationsübergreifenden Perspektive. In der Vormoderne bildeten die islamische und die chinesische Welt die wichtigsten regionalen Völkerrechtsordnungen, während Europa klar nachgeordnet war. Die europäische Eroberung der Welt und die Industrialisierung führten seit dem späten 19. Jahrhundert zu einer diskriminierenden Ausweitung des europäischen Völkerrechts auf die ganze Welt. Vollberechtigte Völkerrechtssubjekte waren nur die von Europäern dominierten

¹³ See further *Onuma*, supra notes 1 and 2.

Staaten. Zur wichtigsten Waffe der außereuropäischen Völker im Kampf um die Gleichstellung wurde, insbesondere nach 1945, die Forderung nach dem Selbstbestimmungsrecht, zuerst als Prinzip und schließlich als förmliches Recht eines jeden Volkes, bis der europäische Anspruch auf eine Sonderstellung beseitigt war. Seither sind allerdings auch die Gefahren und Nachteile des Selbstbestimmungsrechts deutlich geworden. Wer dessen Subjekt ist, bleibt umstritten, und insbesondere die ethnischen Säuberungen zeigen ein destruktives Potential, das noch nicht gebändigt ist.

II. Die Frühe Neuzeit, die Französische Revolution und die Folgen

Heinz Duckhardt

Fremdbestimmung statt Selbstbestimmung

Das Vorfeld von „Selbstbestimmung“ im 18. Jahrhundert

Karl Otmar Frhr. von Aretin zum 2. Juli 2008

Es gibt in der Geschichte Phänomene, die der Sache nach existieren, ohne daß der Name schon „erfunden“ gewesen wäre, also Phänomene „avant la lettre“. Das Phänomen „Selbstbestimmungsrecht der Völker“ – nur diese Variante des schillernden Begriffs liegt im Fokus des vorliegenden Beitrags – zählt nicht zu dieser Kategorie; nicht nur der Name ist in der Vormoderne noch nicht existent gewesen, auch die Sache existierte in Alteuropa bis zum Vorabend der Revolution allem Anschein nach noch nicht. Es ist deswegen wohl auch kein Zufall, daß nicht nur ein zeitgenössisches Lexikon wie Zedlers *Universal-Lexicon*, sondern auch ein zentrales modernes Referenzwerk, die *Geschichtlichen Grundbegriffe*, die die politisch-soziale Sprache seit der Sattelzeit abbilden, das Lemma nicht kennen¹. Beide Befunde korrespondieren mit dem, wovon die begriffsgeschichtliche Forschung bisher ausgeht: daß sich nämlich die frühesten Belege erst für die 1860er Jahre nachweisen lassen.

Man könnte entgegenhalten, daß das Europa seit dem 14. Jahrhundert mit seinen unendlich vielen Revolten, die Peter Blickle jüngst noch einmal in den Blick genommen und bilanziert hat², eine Region war, in der wenigstens im Kern mit dem „Selbstbestimmungsrecht“ ständig operiert worden sein muß, um die bei nahe zahllosen regionalen und überregionalen Konflikte zu legitimieren. Das ist aber nicht der Fall; als Begründungsfiguren tauchen, selbst wenn die Aufständischen es bis zu einer embryonalen oder gar entwickelten Organisation brachten wie die spanischen Comuneros von 1520³, stattdessen Vergehen der Obrigkeit in Form von Forderungen nach vermehrten Leistungen, wachsender Steuerdruck, defizitäre Rechtsstaatlichkeit oder ähnliches auf, aber niemals ein naturrechtlich, römischrechtlich, biblisch oder wie auch immer hergeleitetes „Selbstbestimmungsrecht“ eines Volkes oder einer politisch-sozialen Gruppierung. Wenn man

¹ Laut Register taucht das Stichwort nur einmal im Kontext des 1. Weltkriegs auf; Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, Bd. 4 (Stuttgart 1993) 782, Art. Pazifismus.

² Peter Blickle, Das Alte Europa (München 2008).

³ Ebd. 193.

denn das Phänomen „Selbstbestimmungsrecht“ – avant la lettre – überhaupt auf die Vormoderne applizieren will, dann allenfalls in der Variante eines konditionalen Rechts im Sinn eines Widerstandsrechts gegen tatsächliches oder vermeintliches Unrechtshandeln der Obrigkeit. Vom modernen Verständnis von „Selbstbestimmungsrecht“ im Sinn der Forderung nach Unabhängigkeit als einem Recht, das in keiner Hinsicht vom Handeln der Gegenseite abhängt, trennen dieses vormoderne Verständnis Welten.

Kriterium, um das Gesagte – die Hypothese also, daß der vorrevolutionären Zeit die Sache an sich fremd war – auf den Prüfstand zu stellen, sollen die territorialen Verschiebungen im 18. Jahrhundert sein, die man unter den Begriff „Ländertausch“⁴ subsumiert hat – Ländertausch, dem nicht eine militärische Okkupation vorausgegangen war, der also, wenn man so will, dem Kriegsrecht unterlag, sondern Ländertausch aus Gründen der dynastischen Raison, der unter dem Vorwand erfolgte, daß er die Kräftebalance wieder austariere und stabilisiere. Es sollen hier zwei Beispiele herausgegriffen werden, zum einen der völkerrechtliche Übergang des Herzogtums Lothringen von seiner angestammten Dynastie an die Krone Frankreich bzw. den Schwiegervater König Ludwigs XV. und den damit in Verbindung stehenden Anfall der Toskana an den lothringischen Herzog, und zum anderen der Verkauf Korsikas aus genuesischem Besitz an die Krone Frankreich.

*

Was das erste Fallbeispiel betrifft, den Ländertausch Lothringen/Toskana, so muß man weiter ausgreifen, in die Erinnerung zurückholen, daß Lothringen seit Generationen auf der Liste der Zielobjekte der französischen Erwerbungspolitik ganz oben stand und schon mehrmals im 17. Jahrhundert, begünstigt durch diffizile Lehnshierarchien, in ein Abhängigkeitsverhältnis zu Frankreich geraten war, das vor allem im Zeitraum 1633 bis 1661 von der Inkorporierung nicht gar so weit entfernt schien⁵. Je mehr die Dynastie bei der Wiener Hofburg Rückhalt gesucht hatte und sich ihr auch in bezug auf die Reichskirchenpolitik zur Verfügung gestellt hatte⁶, desto mehr war dieser Abhängigkeitszustand von der Krone Frankreich freilich wieder gelockert worden; der Friede von Rijswijk 1697 markierte die Rückkehr zur Souveränität der Dynastie. Daß Frankreich sich mit diesem Rückschlag jedoch nicht zufrieden geben würde, lag auf der Hand, und deswegen wa-

⁴ So z. B. *Karl Otmar Frbr. von Aretin*, Tausch, Teilung und Länderschacher als Folgen des Gleichgewichtssystems der europäischen Großmächte. Die polnischen Teilungen als europäisches Schicksal, in: Jahrbuch für die Geschichte Mittel- und Ostdeutschlands 1981, 53–68; Wiederabdruck in *ders.*, Das Reich. Friedensgarantie und europäisches Gleichgewicht 1648–1806 (Stuttgart 1986) 434–448.

⁵ Vgl. *Rainer Babel*, Zwischen Habsburg und Bourbon. Außenpolitik und europäische Stellung Herzog Karls IV. von Lothringen und Bar vom Regierungsantritt bis zum Exil (1624–1634) (Sigmaringen 1989).

⁶ *Hubert Wolf*, Die Reichskirchenpolitik des Hauses Lothringen (1680–1715). Eine Habsburger Sekundogenitur im Reich? (Stuttgart 1994).

ren auch bereits wenige Jahre später Bemühungen angelaufen, die Dynastie weg zu komplimentieren und anderswohin zu transferieren, etwa nach Mailand. Um diesem Ziel näher zu kommen, hatte sich die Krone Frankreich sogar bereit gefunden, der herzoglichen Familie den Titel „Altesse Royale“ zuzugestehen! Die angedachte bzw. anstehende Vermählung des jungen Herzogs Franz Stephan, der bereits wenige Jahre nach seiner Regierungsübernahme (1729) aus der Überzeugung heraus, daß die Dynastie in ihrem Stammland keine Zukunft mehr hatte, mit dem Kapitel „Lothringen“ faktisch abgeschlossen hatte und auch kaum noch Reformen initiierte, mit der ältesten Kaisertochter in Wien schuf dann freilich eine neue Situation, weil man in Versailles nun das Szenario zu entwickeln begann, daß ein künftiger Römischer Kaiser – Karl VI. war söhnelos – dann unmittelbarer Nachbar der Krone Frankreich werden könnte – und eine solche Möglichkeit widersprach allen Grundsätzen der europäischen Balance und der Convenance. Das sah man nicht nur in Versailles so, sondern auch in den Hauptstädten der beiden sog. Seemächte, also Großbritanniens und der niederländischen Republik, und man wird sagen können, daß bis zu einem gewissen Grad sogar in Wien Verständnis für Frankreichs geopolitische Sorgen vorhanden war – nicht zufällig folgte der junge Herzog 1731 einem Ratschlag des Prinzen Eugen, sich auf eine ausgedehnte Europareise zu begeben, von der er, um vorzugreifen, nie mehr in sein Stammland zurückkehren sollte⁷. Bei der Liquidierung des Polnischen Thronfolgekrieges, der aus einer strittigen Königswahl in der Rzeczpospolita erwachsen, eine weit über den aktuellen Anlaß hinausgehende europäische Standortbestimmung darstellte und auf seinen verschiedenen militärischen Schauplätzen am Oberrhein und in Italien den alten bourbonisch-habsburgischen Antagonismus voll wiederaufleben ließ⁸, zeigte man deswegen auf Seiten der Hofburg gar keine übergroße Zurückhaltung, dem Übergang Lothringens an Frankreich oder einen von Versailles zu bestimmenden Statthalter zuzustimmen – vorausgesetzt, es gelang, den abzugswilligen jungen Herzog anderswo adäquat zu entschädigen. Und so geschah das Paradoxon, daß bereits zu einem Zeitpunkt, als über das weitere Schicksal Lothringens noch überhaupt nicht entschieden war – das erfolgte erst 1735/1736 –, die Wertgegenstände in den lothringischen Schlössern inventarisiert und für den raschen Abtransport verpackt wurden – der Herzog hatte sein Stammland bereits 1733 faktisch aufgegeben. Was die dynastische „Weiterverwendung“ des jungen Herzogs betraf, so hatte der preußische König im August 1735 eine Lösung vorgeschlagen, die sich als tragfähig erweisen sollte: Übergang des Herzogtums zunächst an den (polnischen) Schwiegervater des französischen Königs, den Exkönig Stanisław Leszczyński, Transfer des Herzogs in das Großherzogtum Toskana,

⁷ Renate Zedinger, Lothringen – Toskana – Mitteleuropa. Kulturtransfer als Folie eines Ländertauschs (1737–1765), in: Österreichisches Italien – italienisches Österreich? Interkulturelle Gemeinsamkeiten und nationale Differenzen vom 18. Jahrhundert bis zum Ende des Ersten Weltkrieges, hrsg. v. Brigitte Mazohl-Wallnig und Marco Meriggi (Wien 1999) 549–569, hier 553 f.

⁸ John L. Sutton, The King's Honor and the King's Cardinal. The War of the Polish Succession (Lexington 1980).

dessen Medici-Dynastie vor dem Erlöschen zu stehen schien (und 1737 dann auch tatsächlich erlosch).

Herzog Franz III. von Lothringen verzichtete durch zwei zweiseitige Urkunden, den *Acte de la Cession du Duché de Bar* (1736) und den *Acte de la Cession de la Lorraine* (1737)⁹ auf sein Stammland. Selbstredend dachte niemand daran, die Bevölkerung in Gestalt der beiden Landtage von diesem Herrschafts- und Dynastiewechsel in Kenntnis zu setzen oder gar um ihren Konsens nachzusuchen – das war ein Akt der großen Politik, und dem kollektiven Gedächtnis zumindest der älteren Generation war die Zugehörigkeit zu einer Fremddynastie ja auch keineswegs fremd. Die früheren Phasen der Zugehörigkeit zu Frankreich hatten aber immer noch unter dem Vorbehalt gestanden, daß sie ohne Konsens des Fürsten und auch der Stände erfolgt waren und reversibel erschienen. Das, was jetzt geschah, war irreversibel: Der Herzog hatte für alle Zeiten durch eine einseitige Willensbekundung sein Stammland aufgegeben. Da machte es dann wenig aus – ist gleichwohl aber festhaltenswert –, daß der lothringische Herzog in der Proklamation, mit der er dem vorangegangenen kaiserlich-französischen Vertrag beitrat, sein Zögern betonte, „des sujets qui nous ont donné et aux ducs, nos prédecesseurs, des preuves si marquées de leur zèle et de leur affection“, aufzugeben; rechtlich relevanter war es da schon, daß er sie förmlich aus ihrem Treueband entließ – „relèverons et absoudrons nos sujets dudit duché de Lorraine du serment de fidélité auquel ils sont liés envers nous et nos successeurs“¹⁰.

Es blieb einer kleinen, etwa vierhundertfünfzig Personen umfassenden Gruppe von Intellektuellen, Spezialisten und Künstlern vorbehalten, dem oktroyierten Herrschafts- und Dynastiewchsel zu entgehen: die Mitglieder der herzoglichen Kabinette, Architekten und Gärtner, Ingenieure, Wissenschaftler, Medailleure, Maler, also all jene Menschen, die den Hof von Lunéville in den ersten drei Jahrzehnten zu einem der aufgeklärtesten Europas gemacht hatten. Die Träger dieses Kulturtransfers stießen in Florenz zwar keineswegs immer auf offene Ohren der Autochthonen, aber sie belebten auf jeden Fall das dortige Wissenschafts- und Kunstleben nachhaltig und auf ihre Weise¹¹. Aber auch ihr Überwechseln auf die Apenninenhalbinsel hatte selbstredend weniger etwas mit einer bewußten Reklamierung eines Selbstbestimmungsrechts einer Elite zu tun, die im übrigen natürlich auch keine Legitimation hatte, sich als Repräsentation des lothringischen Volkes darzustellen, als daß sie eine Folge der Anziehungskraft einer bekannten und offenbar auch gut zahlenden Persönlichkeit war.

*

Während die lothringische Territorialveränderung letztlich im europäischen Konsens über die Bühne ging und von negativen Reaktionen der Bevölkerung, die in

⁹ In Consolidated Treaty Series 34, 407–431, nur die kaiserlich-französische Konvention zum Übergang Lothringens an König Stanisław Leszczyński von 28. August 1736.

¹⁰ Der Zessionsakt vom 28. September 1736 in: Consolidated Treaty Series 34, 409–431, die Zitate 429 f.

¹¹ Dazu der oben in Anm. 7 genannte Aufsatz von Renate Zedinger.

Richtung Selbstbestimmungsanspruch zielten, zumindest nichts überliefert ist, verhält es sich beim zweiten Fallbeispiel völlig anders. Die Insel Korsika war seit Mitte des 14. Jahrhunderts Teil der Republik Genua, zog wegen ihrer exponierten geostrategischen Lage aber auch seit langem die Blicke dritter Mächte auf sich, namentlich die der Krone Frankreich, die in der Insel – um es zuzuspitzen – einen idealen Vorposten ihres wichtigsten Kriegshafens am Mittelmeer, Toulon, sah. Der Gedanke, die Franzosen könnten vor dem Hintergrund eines 1729 ausgebrochenen Aufstands, mit dem das Mutterland¹² allem Anschein nach nicht allein fertig wurde, Genua Korsika abkaufen, machten unter den Diplomaten Alteuropas bereits seit den 1730er Jahren die Runde¹³, verwob sich aber rasch mit der Überlegung und Befürchtung, daß das für andere Akteure im mittelmeerischen Kräftespiel, insbesondere Großbritannien und Savoyen, einen *casus belli* darstellen könnte. So unterstützten zunächst der Kaiserhof¹⁴ und dann Frankreich zwar die Republik bei der Unterdrückung einer breiten und langlebigen Aufstandsbewegung, die sich die korsische Selbständigkeit auf ihre Fahnen geschrieben hatte. Versailles hatte aber immer wieder – so insbesondere im 1. Vertrag von Compiègne (August 1756), formal einem Subsidienvertrag – zugesichert, die genuesische Souveränität zu respektieren, wenn die Republik die Briten aus dem Spiel lassen würde¹⁵. Selbst im Siebenjährigen Krieg, als französische Truppen überall sonst händeringend benötigt wurden, behielt die Choiseul-Administration ihr militärisches Engagement bei, wobei ihr angesichts der Dynamik des korsischen Aufstands der Gedanke des Erwerbs der Insel immer bizarer zu werden schien. Die Überlegungen im Schoß der Regierung in Paris gingen eher in die Richtung, auf eine Teilung der Insel zwischen Genua und der Selbständigkeitbewegung Pasquale Paolis hinzuarbeiten, wobei sie davon ausging, daß Paoli dann mit Frankreich zusammenarbeiten und ihm die Kontrolle über Häfen und Festungen überlassen würde. Offiziell freilich bestätigte der dirigierende französische Minister Choiseul im August 1764 den ersten Vertrag von Compiègne durch einen zweiten, dessen Laufzeit auf vier Jahre begrenzt war und der die Souveränität Genuas, ungeachtet der im Land befindlichen französischen Hilfstruppen, bejahte¹⁶ – er fand eine breite europäische Resonanz und rief auch eine Reaktion Rousseaus hervor.

Es war dann die Republik selbst, die angesichts der Wucht der wiederaufflammenden Erhebung der Separatisten und angesichts der Bedrohung ihrer eigenen Schiffahrtsrouten an die Choiseul-Administration mit dem Vorschlag herantrat,

¹² Zur Geschichte Genuas in der Frühen Neuzeit vgl. generell *Matthias Schnettger*, „Principe sovrano“ oder „civitas imperialis“? : Die Republik Genua und das Alte Reich in der Frühen Neuzeit (1556–1797) (Mainz 2006).

¹³ *Geoffrey W. Rice*, Deceit and Distraction: Britain, France, and the Corsican Crisis of 1768, in: *The International History Review* 28 (2006) 287–315, hier 292.

¹⁴ Vgl. *Max Braubach*, Prinz Eugen von Savoyen. Eine Biographie, Bd. IV (Wien 1965) 386 ff.

¹⁵ Consolidated Treaty Series 40, 399 (Geheimartikel).

¹⁶ Consolidated Treaty Series 43, 79–83.

auf die Souveränität über Korsika gegen eine finanzielle Abstandssumme zu verzichten. Die französische Regierung verhandelte eine Zeitlang noch weiter mit Paoli, trieb dann aber die Geheimgespräche mit der Republik energisch voran und hatte das Glück, die gesamte Staatenwelt mit der Vereinbarung über den Ankauf der Insel zu überraschen, die in einer Versailler Konvention am 15. Mai 1768 vereinbart wurde¹⁷. Und was seit Jahrzehnten über all diesen Verhandlungen wie ein Damoklesschwert geschwebt hatte, Reaktionen anderer Mächte, die von dieser Verschiebung des strategischen Gleichgewichts im westlichen Mittelmeerraum negativ berührt wurden – und dazu zählten im Prinzip nicht nur London, sondern auch Turin, Madrid und sogar Wien –, blieb aus; auch Großbritannien nahm diese Entwicklung letztlich hin, weil es wegen verschiedener innenpolitischer Probleme und solcher in Amerika und Irland und wegen eines in sich gespaltenen Kabinetts, das zu einer kräftigen Politik kaum fähig war, die frühen Warnungen seiner Diplomaten ignorierte¹⁸. Aber insgesamt war Korsika, obwohl sein Übergang an Frankreich Großbritanniens wichtigsten Mittelmeerhafen Livorno elementar gefährdete, für London und den zuständigen Secretary of State Shelburne dann doch nicht wichtig genug, um einen neuen Krieg zu risieren. So nahm auch Whitehall unter dem Eindruck der Macht des Faktischen einen Vorgang als „fait accompli“ hin, der ganz offenkundig gegen den Aachener Frieden von 1748 verstieß, dessen Artikel XV die territorialen Verhältnisse in Italien auf Dauer festgeschrieben hatte¹⁹, seiner Reputation abträglich war und nicht zu Unrecht als „the diplomatic coup of the decade“ bezeichnet worden ist²⁰.

Es versteht sich, daß ein solcher Vorgang der versuchten Emanzipation eines Volkes von seinem Souverän die europäischen Intellektuellen in Aufregung versetzte. Die um Korsika kreisende Publizistik kann hier zwar nicht zur Gänze aufgearbeitet werden, aber immerhin muß auf Jean-Jacques Rousseaus Verfassungsentwurf aus dem Jahr 1765²¹ hingewiesen werden, der gar keinen Zweifel daran läßt, daß das korsische Volk volle Freiheit haben müsse und habe, seine Zukunft selbst zu bestimmen. Der Herold des Prinzips der Volkssovveränität, der sich wenige Jahre später dann auch in ähnlichem Sinn zu Polen äußern sollte, sprach den Korsen sogar eine besondere Disposition zu, sich als freie Nation zu etablieren und ihren Staat mit den nötigen administrativen Strukturen zu versehen.

Der Fall Korsika dürfte eins der wenigen Beispiele in der Vormoderne sein, daß es einer auf Selbstbestimmung ziellenden Bewegung gelang, eine wirkliche politische Veränderung zu bewirken. Das Aufregende an dem korsischen Beispiel ist freilich nicht nur, daß sich hier eine Unabhängigkeitsbewegung über einen sehr langen Zeitraum hinweg von ihrem Mutterland zu emanzipieren suchte, sondern

¹⁷ Consolidated Treaty Series 44, 179–185.

¹⁸ Dazu der oben in Anm. 13 genannte detailreiche Aufsatz von Rice.

¹⁹ Consolidated Treaty Series 33, 321.

²⁰ So Rice, 302.

²¹ Jean-Jacques Rousseau, *Projet de constitution pour la Corse*; benutzte Ausgabe: Paris 2000, hrsg. v. Robert Chesnais.

daß sie quasi-staatliche Strukturen schuf, um sofort an die Stelle des bisherigen Souveräns treten zu können: mit einer sich aus den eigenen alten Verfassungstraditionen speisenden, geradezu demokratisch zu nennenden Repräsentation von unten nach oben, mit einem nationalen Parlament an der Spalte, mit einem nicht nominellen, aber faktisch von der Amtsgewalt eines Monarchen²² nicht weit entfernten Staatsoberhaupt, mit einem Rechtssystem, einer Universität, quasi-völkerrechtlichen, wenigstens theoretisch vom Parlament kontrollierten Beziehungen, etwa zur Kurie usw. In Schlüsseldokumenten der Paoli-Ära wird offen von der Glückseligkeit der Nation als Ziel der Regierung gesprochen, von der Volks-souveränität – Rousseau stand hier selbstredend Pate! –, die explizit oder implizit nur auf eins hinauslaufen könne: die Selbstbestimmung des nationalen Schicksals. Das System der lokalen und regionalen *consulte* als einer Art Verkörperung des Volkswillens – und damit der Selbstbestimmung –, die *felicità della Nazione* als Ziel der neuen Verfassung und Verfasstheit der Korsen, die Stilisierung des *popolo di Corsica* als *unico patrono di se medesimo* – all dies verweist darauf, daß man sprachlich auf der Suche nach etwas war, für das man noch keinen Begriff gefunden hatte, daß man aber den Rekurs auf das Widerstandsrecht nicht mehr für ausreichend hielt, den korsischen Vorgang zu unterlegen²³. Es wäre eine reizvolle, hier nicht zu leistende Aufgabe, den sprachlichen Begründungen anderer Emanzipationsvorgänge – etwa dem niederländischen Aufstand oder auch der böhmischen Revolte im beginnenden 17. Jahrhundert – nachzugehen und sprachliche „Stammbäume“ zu rekonstruieren. Dabei wird man freilich nicht von einer geradlinigen Entwicklung vom bloßen Widerstandsrecht hin zum modernen „Selbstbestimmungsrecht“ ausgehen dürfen – noch in den Schlüsseldokumenten der sich formierenden Vereinigten Staaten von Amerika wurden durchaus „altmodisch“ Elemente des Widerstandsrechts gegen den widerrechtlich handelnden englischen König bemüht!

Daß die Bewegung mit ihren protostaatlichen Strukturen am Ende nicht in die von ihr verfolgte völlige Selbständigkeit oder wenigstens doch Autonomie der Insel einmündete, sondern „nur“ ein Tausch der Staatszugehörigkeit stattfand, die Paoli-Bewegung also ihr eigentliches Ziel nicht erreichte, steht auf einem anderen Blatt. Daß wenige Jahre später sich in den Niederlanden eine Bewegung aufbaute, die die Selbstbestimmung für sich reklamierte, deutet an, daß das Prinzip in den politischen Raum Eingang fand, noch bevor die Revolutionäre in Frankreich es als ihre neue, eben revolutionäre Parole ausgaben und zumindest in den Teilen Mitteleuropas, die sie dem eigenen Staatsgebiet einzuverleiben suchten, auch prakti-

²² Im April 1736 hatten die Korsen sogar ausdrücklich einen König gewählt und gekrönt, den deutschen Abenteurer Theodor von Neuhof, der allerdings nach wenigen Monaten wieder verschwand und auf der Insel nie mehr gesichtet wurde. Schon vorher war dem Prinzen Eugen angeboten worden, die Souveränität über die Insel zu übernehmen; vgl. Braubach, (wie Anm. 14) 387.

²³ Zu den Verfassungsdiskussionen und der Verfassungspraxis in Korsika vgl. Dorothy Carrington, The Coriscan constitution of Pasquale Paoli (1755–1769), in: English Historical Review 138 (1973) 481–503.

zierten – durch Wahlen, wie sie etwa auf dem linken Rheinufer durchgeführt wurden und ihren spektakulären Höhepunkt in der Mainzer Republik erreichten. Daß später nach dem Wiener Kongreß wieder zum Prinzip territorialer Veränderungen per Entscheidung am grünen Tisch zurückgekehrt wurde, war keine Selbstverständlichkeit mehr, und die heftigen Reaktionen in manchen Gegenden, die fremden Staatswesen zugeschlagen wurden – etwa in Sachsen –, belegen schlagend, daß die Zeit inzwischen ein Gespür dafür entwickelt hatte, daß territoriale Verschiebungen aus bloß arithmetischen oder dynastischen Gründen sich alles in allem überlebt hatten. Rücksichtnahmen auf die Wünsche, die Phobien und Antipathien von Bevölkerungen waren seitdem in Rechnung zu stellen; die Eingliederung des Elsaß und Lothringens in den Verbund des neugeschaffenen Deutschen Reiches war 1871 eben kein Selbstläufer mehr, so wenig wie das die eher europäisch unterfütterte Annexion Schleswig-Holsteins durch die beiden deutschen Großmächte 1864 gewesen war.

Kehren wir zur Frühen Neuzeit zurück. Das Beispiel Lothringen stellt gewissermaßen den Normalfall territorialer Veränderungen in der Frühen Neuzeit dar: Es wird aus Gründen einer „höheren“ Politik, eines angenommenen geostrategischen Gleichgewichts oder des Mächtegleichgewichts generell oder der Conventione wegen als sinnvoll erachtet, bestimmte Länder neu zuzuordnen – die Spanischen Niederlande an Österreich (1713/1714), die polnischen Teilungsgebiete an die drei Anrainerstaaten, um nur noch zwei weitere Beispiele zu nennen, von denen das letztere dem Autor des einschlägigen Artikels im Strupp-Schlochauer-schen „Wörterbuch des Völkerrechts“ besonders signifikant für die breiterwerdende Anerkennung erscheint, die die Freiheit der Völker inzwischen gefunden habe²⁴. Wünsche, Emotionen, Loyalitäten der Bevölkerung, also all das, was den Begriff des Selbstbestimmungsrechts ausmacht, blieben unberücksichtigt, und auch die Möglichkeiten, post festum Unzufriedenheit mit dieser Entwicklung zu artikulieren, waren sehr begrenzt. Das Beispiel Korsika verweist in eine neue Richtung: Selbständigkeitbewegungen, letztlich also Selbstbestimmungsbewegungen können politische Veränderungen bewirken, vor allem wenn sie ihre eigenen politischen Strukturen schaffen, obgleich die Paoli-Bewegung es unter dem Strich „nur“ zum Austausch des Souveräns brachte (und selbst die Autonomie rasch der völligen Integration der Insel in den französischen Staatsverband Platz machte, auch wenn sie ein unruhiger Bestandteil blieb und sich beispielsweise den Revolutionierungsmaßnahmen konsequent widersetzte²⁵). Auch vor diesem Hintergrund ist die Episode von Interesse, daß das Revolutionsregime 1790 den Rückfall Korsikas anbot, wobei auch Momente des schlechten Gewissens, sich seinerseits über die Wunschvorstellungen der Korsen hinweggesetzt zu haben, vor allem aber dann doch wohl finanzielle Gesichtspunkte die Hauptrolle gespielt ha-

²⁴ Wörterbuch des Völkerrechts, hrsg. v. Karl Strupp und Hans-Jürgen Schlochauer, Bd. 3, (Berlin 1962) 250–255, Art. Selbstbestimmungsrecht von Hubert Armbruster.

²⁵ Leonard A. Macaluso, Antoine Christophe Saliceti and the Loss of Corsica, in: Selected Papers (Tallahassee, Fla. 1994) 21–30.

ben dürften²⁶. Insbesondere die Erfahrungen „Amerika“ und Französische Revolution mit ihrer Umsetzung von Positionen der Aufklärungsphilosophie einschließlich des Grundsatzes der Volkssouveränität scheinen dann aber das Gefühl wenigstens in den Kreisen der jeweiligen politischen Eliten entscheidend verstärkt zu haben, daß nicht jede willkürliche Wendung der großen Politik einfach nur erduldend hinzunehmen sei.

Summary

The results of lexicographical research are definite: For pre-modern times the phenomenon of the right of peoples to self-determination was unknown. This is confirmed by an analysis of the numberless revolts in the late Middle Ages and in early modern times when it was never argued with a maintained right of self-determination of any people or regional group. The example of Lorraine's abandonment by its prince in favour of the Kingdom of France mirrors that in the 1730's the idea of self-determination did not play a role at all and the transfer of rule was notified to the Estates as representation of the people, but was not negotiated. The case of Corsica differs from that example considerably. The Corsican upheaval against the Republic of Genoa, the mother country, was underlaid clearly with elements of people's sovereignty and self-determination. This is seemingly one of the rare examples of a movement arguing with the notion of self-determination which succeeded and ended in a real political change. It was not by coincidence that Rousseau dealt with that process of emancipation in great detail. It was only the French Revolution which opened the door to the career of the principle of peoples' self-determination.

²⁶ R. Emmanuelli, Le gouvernement de Louis XVI offre à la République de Gênes la rétrocéSSION de la Corse (1790), in: Annales Historiques de la Révolution Française 46 (1974) 623–640.

Heinhard Steiger

Das natürliche Recht der Souveränität der Völker

Die Debatten der Französischen Revolution 1789–1793

I. Einleitung

a. Selbstbestimmungsrecht der Völker und souveraineté des peuples

„Selbstbestimmung der Völker“ ist in der Gegenwart ein im internationalen Recht verankertes positives Recht¹. Es ist jedoch in seiner politischen Funktion wie auch in seinem rechtlichen Inhalt umstritten. In der politischen Praxis der vergangenen sechzig Jahre wurde es vor allem fremdbeherrschten Völkern, insbesondere Kolonialvölkern gegen die Herrschaft der Kolonialmächte zugebilligt und in Anspruch genommen, um sich von der Fremdherrschaft zu befreien, einen eigenen, unabhängigen souveränen Staat zu bilden, sich eine eigene Verfassung zu geben und ausschließlich über die kulturelle, wirtschaftliche und soziale Ordnung und Entwicklung zu entscheiden. Es wurde aber auch vor der Wiedervereinigung Deutschlands von (west-)deutscher Seite für eine Vereinigung der in zwei Staaten geteilten deutschen Nation in einem Staat in Anspruch genommen². Heute begründen damit Völker oder Volksgruppen in bestehenden Staaten Ansprüche auf Lossagung von diesen und Organisation in einem eigenen souveränen Staat, Kosovaren, Tschetschenen, Abchasen, Basken u. a. Rechtlich umstritten ist vor allem, wer nach welchen Kriterien als ein „Volk“ zu bestimmen, also Träger des Rechtes ist, sowie worauf das Recht gerichtet ist, Autonomie, Gründung eines eigenen Staates, Anschluß an einen anderen.

In der politischen Philosophie der Aufklärung des 18. Jahrhunderts und in der Argumentation der französischen Revolution werden die Begriffe „Selbstbestimmung“, „Selbstbestimmungsrecht“ und ihre – heutige – französische Entspre-

¹ Art. 1 Abs. 1 Int. Pakt über bürgerliche und politische Rechte, BGBl. (1973) II, 1534 und Art. 1 Int. Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, ebd. 1570: „Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung.“

² Z. B. Bundeskanzler Konrad Adenauer in einem Appell an die Sowjetunion vom 17. Juni 1961, in: Boris Meißner (Hrsg.), Die deutsche Ostpolitik 1961–1970, Kontinuität und Wandel, Dokumentation (Köln 1970) 19. Bundestagspräsident Eugen Gerstenmaier in einer Erklärung vom 30. Juni 1961, ebd. 23; weitere Nachweise im dortigen Sachregister.

chung „auto-détermination“ der Völker oder „droit des peuples de disposer d'eux-mêmes“ nicht verwendet.

b. Souveraineté du peuple

Jedoch könnte das Prinzip der „souveraineté du peuple“ oder „de la nation“ einen Anknüpfungspunkt für das moderne Selbstbestimmungsrecht bilden. In den verfassungsrechtlichen Debatten um die Gesetzgebungsgewalt und das Vetorecht des Königs 1789/90 sowie die Kompetenz zur Entscheidung über Krieg und Frieden 1790 bildet die „souveraineté du peuple“ oder „de la nation“ die Grundlage für die Zuordnung der von der Nation oder dem Volk delegierten Gewalten an die Legislative einerseits und den König andererseits. In der erstgenannten Debatte wurde mehrfach die Formulierung „la puissance souveraine/la souveraineté réside dans le leuple/la nation“ verwendet³. In Titre III Art. 1 der Verfassung von 1791 heißt es „La souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible. Elle appartient à la Nation“⁴. Diese wird ohne weitere Begründung oder inhaltliche Bestimmung als naturrechtlich gegeben vorausgesetzt. Das war in der politischen Philosophie der Aufklärung hinreichend vorbereitet worden. Nunmehr wurde es praktisch. Verschiedentlich wird das französische Volk auch als „peuple libre“ oder „nation libre“, mit und ohne Verbindung mit „souveraine“, bezeichnet, d.h. als ein Volk, das die Menschenrechte verankert und sich von der königlichen Herrschaft, ihrem Despotismus befreit hat⁵.

Ab 1790 treten außenpolitische Herausforderungen hinzu und allmählich in den Vordergrund. Vor allem in den Debatten um einen Krieg 1791/92 zur Verteidigung der eigenen Freiheit und Souveränität sowie 1792/93 nach dessen Ausbruch in den Debatten zum Umgang mit den „befreiten Völkern“ wird mit universalisierenden Formulierungen „souveraineté des peuples“, „droits sacrés des nations“ u.a. allen Völkern Souveränität und Freiheit als vorgebenes Recht zugesprochen, das sie, wenn es gefährdet ist, verteidigen dürfen und, wenn sie es noch nicht verwirklicht haben, verwirklichen sollen. So ergibt sich die Frage, ob und inwieweit von dorther ein Zusammenhang der souveraineté des peuples mit dem heutigen Selbstbestimmungsrecht konstruiert werden kann. Ihr soll an Hand der öffentlichen Debatten in den drei Repräsentativversammlungen zwischen 1789

³ Zuerst wohl *Rhedon*, Moniteur 1, 296; *Crénier*, 1, 414; *Mounier*, 1, 420; *Malouet*, 1, 442; *Robespierre*, 2, 81; *Dubois de Crancé*, 2, 495; *Mirabeau*, la nation étant souveraine, n'est liée que par ses propres actes, 1, 320, ders., la souveraineté du peuple, 1, 404. Offenbar werden „peuple“ und „nation“ nicht klar unterschieden, sondern eher gleichgesetzt.

⁴ Im ersten Entwurf des Verfassungsausschusses, den der Erzbischof von Bordeaux und Clermont-Tonnerre am 27. Juli 1789 präsentiert hatten, war diese Formel noch nicht enthalten, Moniteur 1, 211, 216, 221. Stanislas Graf de Clermont-Tonnerre, Offizier, 1789 Mitglied der états généraux und der Nationalversammlung, ermordet 10. August 1792.

⁵ *Jallet*, Moniteur 4, 386 Que toutes les nations soient libres comme nous voulons l'être; *De Sillery*, La nation est libre et souveraine, 388; *Condorcet*, La nation française est libre, et ce que est plus que d'être libre, elle a le sentiment de la liberté, 10, 755. *Jacques Jallet*, Pfarrer, 1789 Mitglied der états généraux und der Nationalversammlung.

und 1793 zu drei außenpolitischen Handlungskomplexen nachgegangen werden: Krieg, Gültigkeit der von den Königen abgeschlossenen Verträge und die sogenannten réunions⁶.

c. Die Bedeutung politischer Rede

Diese Debatten bildeten ein neues Element der Politik, da die Versammlungen nicht nur berieten, sondern entschieden. Sie wurden im Druck, u.a. in der *Gazette Nationale ou Le Moniteur universel* verbreitet⁷. Zwar bildeten öffentliche Diskurse über Politik, Gestaltung des Staates und der Gesellschaft zentrale Bestandteile der Aufklärung. Aber sie liefen bis zur Revolution parallel zur Politik, waren politische Philosophie, nicht selbst Politik. Mit dem Übergang der Entscheidungsgewalt auf die Repräsentativversammlungen bedurfte politisches Handeln der öffentlichen Begründung durch die Repräsentanten, um ihr Handeln gegenüber dem Volk als neuem Träger der Souveränität zu legitimieren, um innerhalb, aber auch außerhalb der Versammlung Unterstützung zu gewinnen, um, bis 1792, gegenüber dem König den eigenen Anspruch durchzusetzen und schließlich, um, idealiter, gegenüber der Welt, praktisch gegenüber den europäischen Monarchen und Völkern die neuen Ordnungsprinzipien zu behaupten und, ab 1792, zu verbreiten. So wurde das Wort selbst nach innen wie nach außen zu einer entscheidenden Waffe der Politik. Zwar hatten viele führende Abgeordnete vor 1789 als Philosophen die neue Zeit vorbereitet, wie der Mathematiker und Philosoph Marquis Antoine de Condorcet, Mitautor der *Encyclopédie*, 1791 Abgeordneter der Zweiten Nationalversammlung und 1792 des Konvents, oder der vor 1789 als Publizist tätige Honoré Gabriel de Riquetti, Graf von Mirabeau, ab 1789 Abgeordneter zunächst des Dritten Standes der états généraux und danach der Nationalversammlung. Beide waren sehr einflußreich. Nunmehr redeten sie und andere als Politiker, die entscheiden und die Entscheidungen verantworten mußten, einige

⁶ Aus der umfangreichen Literatur: *Alphonse Lamartine*, Histoire des Girondins (Brüssel 1847); *François Laurent*, Histoire du droit des gens et des relations internationales/Études sur l'histoire de l'humanité, Tome XV, L'empire (Paris 1869); *Albert Sorel*, L'Europe et la révolution française, 2 Bde. (Paris Bd. 1/3 1893, Bd. 2/2 1889), im folgenden *Sorel*, L'Europe 1/2; *Ernest Nys*, La révolution française et le droit international, in: *ders.*, Études de droit international et de droit politique (Paris 1896) 318–406; *Robert Redslob*, Völkerrechtliche Ideen der französischen Revolution, in: Festgabe für Otto Mayer dargebracht von Freunden, Verehrern, Schülern (Tübingen 1916) 273–301, im folgenden, *Redslob*, Ideen; *Wolfgang Martens*, Völkerrechtsvorstellungen der französischen Revolution in den Jahren von 1789–1793, in: Der Staat 3 (1964) 295–314; *Roman Schnur*, Weltfriedensidee und Weltbürgerkrieg, in: *ders.*, Revolution und Weltbürgerkrieg, Studien zur Ouvertüre nach 1789 (Schriften zur Verfassungsgeschichte 35) (Berlin 1983) 11–32, im folgenden: *Schnur*, Weltfriedensidee; *Marc Belissa*, Fraternité universelle et intérêt national (1713–1795), Les cosmopolitiques du droit des gens (Paris 1998), im folgenden: *Belissa*, Fraternité; *Heinhard Steiger*, Das Völkerrecht und der Wandel der internationalen Beziehungen um 1800, in: *Andreas Klinger*, *Hans-Werner Hahn*, *Georg Schmidt* (Hrsg.), Das Jahr 1806 im europäischen Kontext. Balance, Hegemonie und politische Kulturen (Köln 2008) 23–52, im folgenden: *Steiger*, Völkerrecht.

⁷ Aus ihm sind die Zitate zitiert nach Band und Seite entnommen.

sogar auf dem Schafot. Dieser Rollenwechsel veränderte ihre Redeweise. Dem kann jedoch nicht nachgegangen werden.

II. Krieg und Volkssouveränität

a. Entscheidung über Krieg und Frieden

Als sich im Frühjahr 1790 aus verschiedenen Ursachen die Spannungen zwischen Großbritannien und Spanien verschärften, drohte Krieg auch für Frankreich. Denn dieses war durch den *Pacte de famille* der vier bourbonischen Häuser von 1761 mit Spanien, Neapel und Bourbon-Parma verbündet und damit u.U. zum Beistand für Spanien verpflichtet⁸. Der König beantragte Geld für die Bewaffnung von 14 Schiffen⁹. Die Nationalversammlung, die sich mitten in den Beratungen über die Verfassung befand, nutzte diesen Anlaß sofort, um die verfassungsrechtliche Frage zu diskutieren und zu entscheiden, wem die Entscheidung über Krieg und Frieden zustehen solle, dem König, der Versammlung oder beiden im Zusammenwirken. Innerhalb dieser Debatte wurden aber auch die, später zu erörternde, völkerrechtliche Gültigkeit des bourbonischen Familienpaktes¹⁰ sowie die grundsätzliche Frage nach den Voraussetzungen eines gerechtfertigten Krieges erörtert¹¹.

Bereits der vierte Redner, Alexandre de Lameth, stellte die zentrale Frage, „si la nation souveraine doit déléguer au roi le droit de faire la paix ou la guerre“¹².

Ausgangspunkt war die Übereinstimmung, daß „Le droit de la paix et de la guerre appartient à la nation“¹³.

Denn es gehörte zu den Souveränitätsrechten der Nation¹⁴. Die Frage war, wem die Ausübung dieser Rechte zustehen solle. Die Versammlung entschied nach z.T. sehr kontroversen Debatten auf Grund eines Kompromißvorschlags Mirabeaus, daß der Beschuß über einen Krieg von der Nationalversammlung auf Vorschlag des Königs gefaßt und von diesem „De la part du Roi des Français et au nom de la Nation“ erklärt werden sollte¹⁵.

⁸ Georg Friedrich Martens (Hrsg.), Recueil des Principaux Traités d’Alliance, de Paix, de Trêve, de Neutralité etc, conclus par les Puissances de l’Europe, 6 Bände (Göttingen ab 1791 etc.) 1, 3. Im folgenden zitiert: *Martens*, Recueil.

⁹ Moniteur 4, Dazu Sorel, L’Europe 2, 84 ff.

¹⁰ Dazu unten S. 66.

¹¹ Die Debatten begannen am 15. Mai 1790, Moniteur 4, 371, und endeten am 22. Mai, 444. Dort der Text des Dekretes und die Reaktionen der „Linken“.

¹² Moniteur 4, 372; Alexandre Comte de Lameth, Offizier, 1789 Mitglied der états généraux und der Nationalversammlung, 1792 zur Armee.

¹³ Art. 1 Satz 1 des Abschlußdekretes, Moniteur 4, 432 und 444.

¹⁴ Jallet, Moniteur 4, 386. Ces droits sont une portion de la souveraineté. Ils résident essentiellement dans la nation.

¹⁵ Ebd.; die endgültige Regelung in der Verfassung vom 3. September 1791 in Titre III,

Die Debatte über die Zulässigkeit eines Krieges führte von philosophischen, politischen, praktischen, historischen, rechtlichen Argumenten zu grundlegenden Vorstellungen über die allgemeinen Prinzipien der Gestaltung und Ordnung der Beziehungen der Völker. Bereits zu Beginn der Debatte am 16. Mai 1790 erklärte der Herzog von Lévis, Verteidigungskriege gegen einen Angriff des Feindes seien nach dem Naturrecht gerecht und legitim, Angriffskriege hingegen naturrechtswidrig.

„Je crois pouvoir en tirer une conséquence qui consiste à déclarer que jamais la nation n'entreprendra rien contre la liberté d'aucun peuple, mais qu'elle repoussera avec toute l'énergie propre à une nation libre et puissante les attaques de ses ennemis. Quelle résolution rassurante pour l'humanité.“¹⁶

Jallet erhoffte sich von diesen Prinzipien, daß, wenn alle freien Nationen ihnen folgten, es keine Kriege mehr geben werde. Es sei eine würdige Aufgabe für die Nationalversammlung, diesen Grundsatz zu erklären und ihn allen Nationen zu lehren, die gelernt hätten, frei zu sein¹⁷.

Die Ambivalenz dieses missionarisch-universalisierenden Arguments erwies sich im Frühjahr 1793¹⁸. Doch zunächst sollten diese auf das Naturrecht gegründeten kosmopolitischen Ideen eine umfassende Friedenspolitik tragen. Volney forderte die Nationalversammlung auf:

„Vous changerez, Messieurs, un état de choses déplorables; vous ne souffrirez plus que des millions d'hommes soient le jouet de quelques-uns qui ne sont que leurs semblables, et vous rendrez leur dignité et leurs droits aux nations. ... Aujourd'hui vous allez faire votre entrée dans le monde politique. Aujourd'hui vous allez délibérer pour l'univers et dans l'univers. Vous allez, je l'ose dire, convoquer l'assemblée des nations.“¹⁹

Er schlug ein Dekret vor, in dem die Versammlung u. a. erklären sollte:

- „1. Qu'elle regarde l'universalité du genre humain comme ne formant qu'une seule et même société, dont l'objet est la paix et le bonheur de tous et de chacun de ses membres.
- 2. Que dans cette grande société générale, les peuples et les états considérés comme individus jouissent des mêmes droits naturels et sont soumis aux mêmes règles de justice que les individus des sociétés partielles et secondaires.“

Es folgten Verbote von Kriegen gegen die Beeinträchtigung der Freiheit, des Eigentums und der natürlichen Vorteile anderer Völker. Am Schluß stand der Ver-

Chap. III, Sect. I, Art. 2 und Chap. IV, Sect. III, Art. 2 wichen davon insofern ab, als die allgemeine Feststellung fehlt.

¹⁶ Moniteur 4, 383. Er wandte sich ausdrücklich gegen Montesquieu, der Eroberungen in einem Verteidigungskrieg für naturrechtlich zulässig erklärt habe. Pierre-Marie-Gaston Herzog von Lévis, Schriftsteller, 1789 Mitglied der états généraux, 1792 Emigration.

¹⁷ Moniteur 4, 386.

¹⁸ Unten S. 77ff.

¹⁹ Moniteur 4, 403. Constantin François Volney, 1804 Comte de Chabœuf, Philosoph und Schriftsteller, Mitglied der états généraux und der Nationalversammlung, Professor an der école normale, Senator unter Napoleon.

zicht der französischen Nation auf jeden Eroberungskrieg, der in Art. 4 Satz 2 des endgültigen Dekretes vom 22. Mai 1790 aufgenommen wurde:

„l’Assemblée nationale déclarant à cet effet que la nation française renonce à toute espèce de conquête, et qu’elle n’ emploiera jamais ses forces contre la liberté d’aucun peuple.“²⁰

Diese erste Versammlung war pazifistisch gesonnen. Robespierre hatte den Grundton angeschlagen:

„Je suppose qu’au lieu de vous engager dans une guerre dont vous ne connaissez pas les motifs, vous vouliez maintenir la paix; qu’au lieu d'accorder des subsides, d'autoriser les armements, vous croyiez devoir faire une grande démarche et montrer une grande loyauté. Par exemple, si vous manifestiez aux nations, que, suivant des principes bien différents de ceux qui ont fait les malheurs des peuples, la nation française, contente d'être libre, ne veut s'engager dans aucune guerre, et veut vivre avec toutes les nations dans cette fraternité qu'avait commandée la nature. Il est de l'intérêt des nations de protéger la nation française, parce que c'est de la France que doit partir la liberté et le bonheur du monde.“²¹

Der universelle Charakter des Freiheitsprinzips hat noch friedlichen Charakter. Ab 1792 öffnet sich jedoch eine neue, aktiv missionarisch-befreiende Dimension.

b. Begründungen für den Kriegsbeschuß gegen Franz II. vom 21. April 1792

Diese auf Frieden ausgerichtete Grundstimmung änderte sich grundlegend, als sich im Laufe des Jahres 1791 die unmittelbare Konfrontation Frankreichs mit den anderen europäischen Mächten, insbesondere Kaiser Leopold II. und dem preußischen König Friedrich Wilhelm II., immer mehr verdichtete. Diese beiden Herrscher stellten in den Augen Frankreichs durch verschiedene Erklärungen und schließlich die Erklärung von Pillnitz, in der sie sich für die Wahrung der Rechte des französischen Königs und damit gegen die liberté de la nation einsetzen sowie durch ihr Bündnis vom 7. Februar 1792 die neue verfassungsrechtliche Ordnung Frankreichs, die Freiheit und Souveränität des Volkes oder der Nation in Frage²². So konzentrierten sich die Debatten für oder gegen einen Krieg in der 2. Nationalversammlung auf eben diese Grundbedrohung, mochte sie wirklich bestehen oder nur befürchtet werden²³.

Es bestand, aus der Sicht beider Seiten, ein Grundkonflikt zwischen der alten, überkommenen, positivrechtlich verankerten, monarchischen Ordnung und der neuen, auf der naturrechtlichen Souveränität und Freiheit des Volkes und seine volonté générale gegründeten Ordnung. Dieser Konflikt, der in seiner Grundsätzlichkeit und Absolutheit den früheren Religionskonflikten nicht unähnlich war, schien, wie diese, nur noch kriegerisch entscheidbar.

²⁰ Dieser Satz wurde wörtlich in Titel VI Satz 1 der Verfassung vom 3. September 1791 übernommen.

²¹ Sitzung vom 15. Mai 1790, Moniteur 4, 373. Maximilien Robespierre, Anwalt, Abgeordneter der états généraux und der Nationalversammlung, ab 1792 des Konvents, 1793 Mitglied des Wohlfahrtsausschusses, 1794 hingerichtet.

²² Text der Erklärung: *Martens*, Recueil 5, 35; Vertrag ebd. 77.

²³ Debatten v. 25., 29., 30. Dezember 1791, Moniteur 10, 728, 753, 11, 3 und andere.

Die Rechtfertigung eines Krieges, den Brissot, einer seiner heftigsten Befürworter, ein „bienfait national“ nannte²⁴, wurde auf zwei Ebenen gesucht. Da der naturrechtlich-verfassungsrechtliche Verzicht einen Angriffskrieg verbot, versuchten Brissot und andere Redner nachzuweisen, daß seitens des Kaisers und seiner Verbündeten in der wiederholten Ablehnung der neuen Verfassung, insbesondere in der Erklärung von Pillnitz, der Unterstützung der Emigranten, dem Festhalten an den Ansprüchen der elsässischen Reichsstände, etc. ein Bruch des Einmischungsverbotes des positiven Völkerrechts, aber auch des bourbonisch-habsburgischen Freundschaftsvertrages vom 1. Mai 1756 und sogar „des hostilités imminentes“ i.S. der Verfassung vorlägen. Dies rechtfertigte selbst einen Krieg Frankreichs durch einen eigenen Angriff zur Verteidigung der Freiheit der französischen Nation und der Menschen²⁵. Denn die Freiheit und Souveränität des französischen Volkes gebe diesem das Recht, sich eine Verfassung zu geben und sie zu ändern, ohne daß es der Zustimmung irgendjemandes, weder des Königs noch gar der anderen europäischen Mächte, bedürfe²⁶. Er berief sich mehrfach auf „les principes du droit des gens … les plus sacrés“ gegenüber Leopold II. und dessen Vorgehen gegen das freie Frankreich²⁷.

Auch der Antrag des Königs auf einen Kriegsbeschuß vom 20 April 1792 gegen Leopolds Nachfolger, Franz II., aber nicht als Kaiser, sondern als „König von Ungarn und Böhmen“, beruhte auf dem Nachweis eines Bruchs des Vertrages von 1756, weiterer Verstöße gegen das positive Völkerrecht sowie einer von dem König von Ungarn und Böhmen ausgehenden Bedrohung der neuen Verfassung. Die Regierung wandte so das positiv geltende völkerrechtliche Gebot, sich nicht in die Verfassunggebung eines anderen Staates einzumischen, auch auf die neue Verfassungslage Frankreichs an²⁸.

Andererseits erklärte Brissot Leopold II. ganz grundsätzlich zum eigentlichen Feind der Nation; denn er fürchte um seinen Thron: „Votre constitution est un anathème éternel aux trônes absolus … C'est son trône qu'il cherche à maintenir, par une vaine ligue, contre le torrent de l'esprit de liberté.“

Seine Aktionen gegen Frankreich stellten einen Angriff gegen die unaufgebbare Freiheit der französischen Nation dar: „Il s'agit de notre indépendance, et nous ne pouvons la conserver qu'en prévenant nos ennemis.“²⁹

Indépendance meint nicht nur eine äußere Unabhängigkeit, sondern Freiheit der eigenen Verfassung und damit der Volkssouveränität. Daher war sie auch nicht

²⁴ Moniteur 10, 759. Jacques Pierre Brissot, Publizist, 1791 Abgeordneter der 2. Nationalversammlung, hingerichtet 1793.

²⁵ Moniteur 10,753, 11, 147; Gensonné im Namen des Comité diplomatique, Moniteur 11, 117ff.; Armand Gensonné, Jurist, Richter, 1791 Mitglied der 2. Nationalversammlung, 1792 des Konvents, 1793 hingerichtet.

²⁶ Moniteur 11, 599.

²⁷ Moniteur 10, 753, 759; 11, 149, 217, 536 und 597.

²⁸ Moniteur 12, 174ff. Dem entsprach der Beschuß der Nationalversammlung vom 20. April 1792, ebd. 188.

²⁹ Moniteur 11, 147, 149.

auf einem von Leopold II. vorgeschlagenen europäischen Kongreß verhandelbar, sondern mußte notfalls durch Krieg bis zum Tode – la constitution ou la mort – verteidigt werden³⁰.

Stand zunächst nur die Verfassung Frankreichs, d. h. die Souveränität und Freiheit des französischen Volkes, zur Verteidigung, so trat nach und nach die universelle Dimension der souveraineté des peuples als mitbestimmendes Argument für einen Krieg deutlicher hervor. Am 25. Dezember 1791 empfing, wie es häufig geschah, die 2. Nationalversammlung während der Debatte um das Vorgehen gegen die Emigranten eine Deputation. Ihr Sprecher Louvet rief zum Krieg gegen die Emigranten und die sie unterstützende „Koalition der Tyrannen“ auf,

„Nous vous demanderons qu’entre nous et les rois Dieu soit appelé pour juge, et qu’il décide irrévocablement, s’il fit le monde pour quelques hommes, ou si plutôt il ne voulut pas que quelques hommes appartenissent au monde.“³¹

Durch den Krieg solle die Welt von der Knechtschaft befreit, die Erklärung der Menschenrechte in alle Hütten getragen, den Menschen die ursprüngliche Würde wiedergegeben werden, das Menschengeschlecht sich erheben und frei atmen können. Die Abgesandten der zu einer Einheit und großen brüderlichen Familie verschmolzenen Nationen sollten gemeinsam die Gleichheit der Rechte, die Freiheit der Religionen, die ewige Philosophie, die allgemeine Souveränität und so den Frieden beschwören. Louvet erhielt großen Beifall. Hier erscheint der säkularisierte Religionskrieg mit Gottesurteil zur allgemeinen Verwirklichung der naturrechtlich begründeten universellen Würde, Freiheit und Gleichheit aller Menschen gegen die überkommene, als tyrannisch gebrandmarkte Ordnung. 1789 sollte, so Guadet, nicht nur das erste Jahr der Freiheit Frankreichs, sondern der *liberté universelle* werden³². Vergniaud, der ähnlich argumentierte wie Brissot, rief aus: „En méritant le titre de bienfaiteurs de votre patrie, vous mériterez aussi celui de bienfaiteurs du genre humain.“³³

Auch Brissot rief nicht nur zur Verteidigung des Respekts vor der französischen Freiheit und der neuen Verfassung, sondern auch „de la liberté universelle dont vous êtes les dépositeurs“ auf. Die eigene Freiheit und Souveränität und die der anderen Völker gehörten zusammen, wie Robespierre schon früher gesagt hatte, und bedingten sich gegenseitig. Das wurde besonders in einer Erklärung hervorgehoben, die Condorcet der Nationalversammlung am 21. April gewissermaßen als Kommentar zum Kriegsbeschluß vorlegte. Jede Nation habe das Recht, sich selbst die Gesetze zu geben und sie auch zu ändern. Es gehöre jeder oder kei-

³⁰ Guadet, Moniteur 11,119, Dekret der Nationalversammlung; ebd. 120.

³¹ Moniteur 10, 728. Jean-Baptiste Louvet de Couvray, Schriftsteller, Redner, 1792 Mitglied des Konvents.

³² Moniteur 10, 729, Marguerite-Elie Guadet, Anwalt, 1791 Mitglied der 2. Nationalversammlung, 1792 des Konventes, 1793 für kurze Zeit des Wohlfahrtausschusses, 1794 hingerichtet.

³³ Moniteur 11, 157, 159. Pierre-Victorin Vergniaud, Anwalt, 1791 Mitglied der 2. Nationalversammlung, 1792 des Konvents, 1793 hingerichtet.

ner: „L'attaquer dans une seule c'est déclarer qu'on ne le reconnaît dans aucune autre.“³⁴

Was sollte aus der Universalität dieser Freiheit der Völker und den Grundsätzen der eigenen Verfassung für das Verhalten gegenüber anderen Völkern folgen? Zwar hatte die Versammlung am 29. Dezember 1791, ebenfalls auf Vorschlag Condorcets, die Notwendigkeit und Berechtigung zu einem Krieg gegen die Emigranten und deren Unterstützer um der Würde und Freiheit der französischen Nation willen bejaht. Aber gemäß dem verfassungsrechtlich festgeschriebenen Verzicht auf Eroberungskriege und Kriege gegen die Freiheit anderer Völker fährt die Erklärung fort

„Fière d'avoir reconquis les droits de la nature, elle (la nation française d.V.) les outragera pas point dans les autres hommes; jalouse de son indépendance ... elle ne portera point atteinte à l'indépendance des autres nations.“³⁵

Aber wenig später formulierte Raymond aggressiv

„Nous arrivons à la seconde époque de notre révolution. À mesure qu'elle s'achève dans l'intérieur, et que nous tournons nos regards sur ce que nous environne, nous sommes avertis qu'elle est à faire à l'exterieur.“³⁶

Nach dem Kriegsbeschuß versuchte Merlin noch zu unterscheiden: „Il faut déclarer la guerre aux rois, mais la paix aux nations.“³⁷

Der in der Rolle des „Orateur du genre humain“ auftretende Anarchis Cloots, der als Gastredner zugelassen wurde, rief unter starkem Beifall den Abgeordneten zu:

„C'est ici la crise de l'univers: le sort du genre humain est entre les mains de la France. Nous combattons pour les droits de l'homme et nos victoires ajouteront un nouvel éclat à la dignité humaine, nous frapperons les despotes et nous délivrerons les hommes.“

Des weiteren verglich er das Handeln Gottes, der das ursprüngliche Chaos beseitigt habe, mit dem der Franzosen, die das feudale Chaos bereinigten und fuhr fort: „on nous fait une guerre impie ... nous faisons une guerre sainte.“³⁸

Allmählich machte sich anscheinend die Vorstellung breit, die französische Nation habe die naturrechtliche Freiheit und Souveränität der Völker nicht nur für sich zu schützen, sondern sie als naturrechtlich-universelle bei anderen Völkern zu verbreiten, wiederum mit Begriffen, die der religiösen Sprache entlehnt waren. Das wurde im Herbst und Winter 1792/1793 konkrete Politik.

³⁴ Moniteur 12, 187.

³⁵ Moniteur 10, 755.

³⁶ Moniteur 11, 159.

³⁷ Moniteur 12, 186.

³⁸ Moniteur 12, 192; auch Briefe der Bürger von Nancy, ebd. 260 und 261. Jean Baptiste (Anacharsis) Cloots, niederländisch-preußischer Adeliger, bereits vor 1789 wohnhaft in Paris, Redner und Publizist, 1792 Mitglied des Konvents, 1794 hingerichtet.

c. Die Republik und die Befreiung der unterdrückten Völker

Der Übergang zur Republik, den der neu gewählte Nationalkonvent am 22. September 1792 vollzog³⁹, begriffen als die eigentliche Vollendung der geheiligen, unveräußerlichen und unverjährbaren Freiheit und Souveränität des Volkes, der nachfolgende Prozeß gegen Ludwig XVI. und dessen Hinrichtung führten den Konflikt mit den alten Mächten in einen fundamentalen Antagonismus. Der äußere Krieg wurde zum existentiellen Kampf um die Republik. Er konnte nicht nur militärisch, er mußte nach innen wie nach außen in der auf Öffentlichkeit gegründeten Republik notwendig auch rhetorisch-argumentativ geführt werden. Dabei kam der Rede von der Universalität des Prinzips der natürlichen Freiheit der Völker gegen die Despotie der Monarchen zentrale Bedeutung zu.

Ihre militärischen Erfolge im Herbst und Winter 1792/93 eröffneten der Republik auch reale Möglichkeiten, diese theoretische Universalität militärisch und politisch in den besetzten Gebieten der Gegner umzusetzen. Nach der Eroberung Brüssels im November 1792 erklärte Grégoire, zu diesem Zeitpunkt Präsident des Konvents:

„C'est le mouvement révolutionnaire imprimé par lui (le peuple français, d.V.) dans l'Europe, dans l'univers, et qui ne laisse plus de terme aux conquêtes de la liberté.“⁴⁰

Noch waren es die conquêtes de la liberté, aber sie wurden zu als freiwillige réunions verschleierten Eroberungen Frankreichs.

In der Sitzung des Konvents vom 19. November 1792 wurde die konkrete Frage diskutiert, wie in den besetzten Gebieten vorzugehen sei⁴¹. Anlaß war ein Schreiben des *Club des Amis de la liberté et de l'égalité* in Mainz, in dem dieser um den Schutz Frankreichs gegen die „Tyrannen“ bat. Lépeaux schlug vor, den Völkern, *peuples*, die sich mit Frankreich verbrüder wollten, den Schutz Frankreichs zu gewähren. Zwar wurde zunächst das Comité diplomatique beauftragt, einen Bericht dazu vorzulegen. Aber es wurde bereits ein vorläufiges Dekret verabschiedet, in dem der Nationalkonvent im Namen der französischen Nation allen Völkern, die ihre Freiheit erlangen wollten, „fraternité et secours“ versprach. Er beauftragte die Exekutive, die Generäle entsprechend zu instruieren⁴². Das naturrechtliche Universalitätsprinzip der Freiheit und Souveränität der Völker gegen die als Tyrannen oder Despoten bezeichneten Fürsten wurde endgültig über die Grenzen Frankreichs hinausgetragen. Die Abgeordneten beriefen sich darauf, daß die Armeen der Republik „marchent pour assurer la liberté des peuples voisins“ und daß die französische Nation, indem sie ihre eigene Souveränität erklärt habe, auch allen anderen Nationen ihre Souveränität zuerkannt habe.

³⁹ Moniteur 14, 8 Auf Vorschlag Grégoires „La Convention Nationale décrète que la royauté est abolie en France“. Henri Grégoire, katholischer Priester, 1789 Mitglied der états généraux und der Nationalversammlung, 1791 Bischof von Blois, 1792 Mitglied des Konvents.

⁴⁰ Moniteur 14, 501.

⁴¹ Moniteur 14, 517.

⁴² Text Martens, Recueil (Anm. 8) 6, 741.

Die Konsequenzen wurden erst nach und nach sichtbar. Als am 4. Dezember eine Deputation der Repräsentanten Brüssels und des *peuple souverain de l'Hainaut*, das alle staatsrechtlichen Bindungen zum Hause Habsburg und die alte aristokratische Ordnung abgebrochen und aufgehoben hatte, im Konvent erschien und um eine Garantie für die neu gewonnene Unabhängigkeit in einem zukünftigen Friedensvertrag bat, zögerte der Konvent jedoch, seinerseits neue verbindliche Verträge zu schließen⁴³. Aber die Fortschritte bei der Besetzung Belgiens zwangen den Konvent, allmählich eine kohärente Politik zu entwickeln, wie man sich dort verhalten solle⁴⁴. Cambon denunzierte die „principes de philosophie et de générosité“ als zunehmend ruinös für die Republik. Zwar sage man, sie bringe diesen Völkern die Freiheit. Aber man trage das Geld und die Lebensmittel dorthin.

Die Debatten führten schließlich zu einem zweiten Dekret vom 15. Dezember 1792, in dem der Konvent erheblich über das erste Dekret vom 19. November hinausging⁴⁵. Cambon, der für die drei Ausschüsse für Finanzen, Militär und Diplomatie dem Konvent Bericht erstattete, benannte als Ziel des Krieges

„C'est sans doute l'anéantissement de tous les priviléges. Guerre aux chateaux, paix aux chauvières; voila les principes que vous avez posés en la (den Krieg, d.V.) déclarant: tout ce qui est privilégié, tout ce qui est tyran, doit donc être traité en ennemi dans les pays ou nous entrons. Telle est la conséquence naturelle de nos principes.“⁴⁶

Der Berichterstatter beklagte, daß man bisher die alte Ordnung weithin aufrecht erhalten, den Adel, den Klerus, die Privilegierten weithin ungeschoren in ihren wirtschaftlichen, politischen und amtlichen Positionen belassen, ihnen keine Sonderlasten auferlegt habe und so im Grunde den Versprechungen und schönen Parolen von der Freiheit des Volkes keine Taten habe folgen lassen. Die Ausschüsse schlügen daher vor, daß mit dem Eintritt in die feindlichen Gebiete die Generäle die bestehende feudale und tyrannische Ordnung der Privilegien etc. aufheben und beseitigen, die alten Autoritäten absetzen und eine freiheitliche Ordnung auf der Grundlage der Prinzipien der französischen Revolution und Republik, der Souveränität des Volkes mit neuen Organen errichten sollten. Dafür sollten Primärversammlungen einberufen, Wahlen veranstaltet und provisorische Behörden eingesetzt werden. So hieß es in der Präambel des zweiten Dekretes

„La Convention nationale fidèle au principe de la souveraineté des peuples qui ne lui permet pas de reconnaître aucune institution qui y porte atteinte ...“

⁴³ Moniteur 14, 652. Dazu unten S. 72 f.

⁴⁴ Moniteur 14, 703. Joseph Cambon, Kaufmann, 1791 Abgeordneter der 2. Nationalversammlung, 1792 des Konvents, 1793 Mitglied des Wohlfahrtsausschusses, Gegner Robespierres, Deportation unter dem Direktorium, begnadigt, 1815 Verbannung.

⁴⁵ Moniteur 14, 755; Martens, Recueil 6, 741. Dazu u. a. Laurent, L'Empire 179; Sorel, L'Europe 3, 197 ff.; Redslab, Ideen 288; W. Martens, Völkerrechtsvorstellungen 307; Belissa, Fraternité 333 ff., mit sehr unterschiedlichen, ja gegensätzlichen Wertungen.

⁴⁶ Moniteur 14, 758. Joseph Cambon, Kaufmann, 1791 Abgeordneter der 2. Nationalversammlung, 1792 des Konvents, 1793 Mitglied des Wohlfahrtsausschusses, Gegner Robespierres, Deportation unter dem Direktorium, begnadigt, 1815 Verbannung.

Absätze 1 und 2 stipulierten:

„Dans les pays qui sont ou qui seront occupés par les armées de la république française, les généraux proclament sur-le-champ au nom de la nation française, l'abolition des impôts ou contributions existants ... et généralement tous les priviléges. Ils déclareront au peuple qu'ils lui apportent paix, secours, fraternité, liberté et égalité.“

Ils proclameront la souveraineté du peuple et la suppression de toutes les autorités existantes; ils convoqueront de suite le peuple en assemblées primaires ou communales, pour créer et organiser une administration provisoire; ils feront publier, afficher et exécuter dans la langue ou l'idiome du pays dans chaque commune, la proclamation annexée au présent décret.“

In der Proklamation stand u.a.

„Dès ce moment, la république française proclame la suppression de tous vos magistrats civils et militaires, de toutes les autorités qui vous ont gouvernés ...“

Auch alle Steuern, Abgaben, Privilegien, Korporationen von Adeligen und Priestern und deren Vorrechte wurden von der französischen Republik aufgehoben.

„Vous êtes , dès ce moment, frères et amis, tous citoyens, tous égaux en droit, et tous appelés également à défendre, à gouverner et à servir votre patrie.“

Artikel 3 des Dekretes schloß jedoch Adel, Geistliche und andere Privilegierte von der Teilnahme an der Verwaltung und der Gerichtsbarkeit und damit aus dem „Volk“ aus. Einwände, dieses Vorgehen sei gerade nicht revolutionär, da es die Völker eines Teiles ihrer Souveränität beraube, fanden kein Gehör⁴⁷. Außerdem wurde festgelegt, welche Gesetze die Volksvertretung zu erlassen habe, daß den neu eingerichteten Verwaltungen französische Kommissare vom Konvent als Berater zugeordnet werden sollten und zur Sicherung der „Befreiungskosten“ das Vermögen der privilegierten Klassen unter französische Sequester zu stellen sei u.a. mehr.

Die Reaktionen der Betroffenen, vor allem in Belgien, waren geteilt. Abgesandte der Versammlung des Hennegau batzen den Konvent, das Dekret zu widerufen.

„Généreux Français, nation fière et juste, rappelez votre décret du 15 décembre, où vous nous parlez en vainqueurs, en maîtres, en souverains, lors-que de vous-mêmes, vous décrétez la cessation de nos impôts et de nos revenus publics; que vous mettez sous votre main, et que vous ordonnez la régie de nos biens nationaux; que vous prononcez autrement que par notre organé l'extinction de nos agrégations ou corporations politiques; que vous prescrivez même confiscation des propriétés particulières, ce que nos anciens despotes n'osaient pas faire, lors-que'ils nous déclaraien rebelles, qu'ils nous traitaient en rebelles.“

Représentants de la nation française, nous vous demandons, nous vous conjurons, au nom sacré de la liberté, de revenir de vos prétentions sur la nation belgique.“⁴⁸

⁴⁷ Moniteur 14, 761. Claude Bazire (Basire), Anwalt, 1791 Mitglied der 2. Nationalversammlung, 1792 des Konvents, 1794 hingerichtet.

⁴⁸ Moniteur 14, 818; ebenso le peuple libre et souverain de la ville d'Anvers, sowie ein von Cambon verlesener Brief aus Brüssel 15, 297, 322.

Der amtierende Präsident des Konventes, Barère, warf ihnen jedoch vor, dem Adel und dem Klerus, den Feinden der Rechte der Völker überall noch zuviele Rechte einzuräumen⁴⁹.

Hingegen begrüßte eine Delegation der Société des Amis de la liberté et de l'égalité aus Mons das Dekret und beschuldigte den Adel, dem belgischen Volk die Bitte um seine Aufhebung entrissen zu haben. Auch Abgesandte der Société des Amis aus Brüssel, die offenbar den Adel und die Geistlichkeit in der dortigen gewählten Versammlung verdrängt hatte, unterstützten das Dekret⁵⁰.

Auch das Ausland er hob Einwände. Großbritannien sah in dem Dekret vom 19. November einen Aufruf zum Aufruhr in anderen Staaten. Dazu erklärte der französische Außenminister Lebrun-Tondu:

„Il est deux cas bien distincts où ce décret peut et doit trouver son application, soit envers les peuples qui sont sous la dominance des puissances avec lesquelles nous sommes en guerre, soit par rapport aux pays gouvernés par des puissances absolument neutres; il ne peut y avoir de difficulté.“⁵¹

Für den ersten Fall stützte sich der Außenminister offenbar auf das damals geltende Völkerrecht, das der Besatzungsmacht das Recht zur völligen Neuordnung auch der Verfassung einräumte⁵². Für den zweiten Fall komme französische Hilfe hingegen nur in Betracht, wenn ein Volk seine Fesseln zerbrochen, die Despoten verjagt, seine Freiheit hergestellt, seine volonté générale organisiert und klar zum Ausdruck gebracht habe und dann den Beistand Frankreichs anrufe.

„C'est alors que le décret du 19 novembre trouve une application naturelle, et nous doutons qu'elle puisse paraître étrange à personne.“

Man gebe nur eine Hilfe, die man selber gerne von anderen freien Nationen gehabt hätte, wohl eine Spalte gegen Großbritannien⁵³.

⁴⁹ Moniteur 15, 297; Bertrand Barère de Vieuzac, Rechtsanwalt, 1789 Mitglied der états généraux und der Nationalversammlung, 1792 des Konventes, Präsident im Prozeß gegen Ludwig XVI., Mitglied des Wohlfahrtausschusses, nach 1815 Verbannung.

⁵⁰ Moniteur 14, 855; ebd. 15, 376. Diese Versammlung hatte sich zunächst ausdrücklich gegen das Dekret gewandt.

⁵¹ Moniteur 14, 792. Pierre-Marie-Hélène-Marie Lebrun-Tondu, Geistlicher, Publizist, 1792 Mitglied des Exekutivausschusses für Auswärtige Angelegenheiten, 1793 hingerichtet. Diese Auseinandersetzung habe ich in meiner früheren Darstellung, *Steiger*, Völkerrecht 33, übersehen.

⁵² Heinhard Steiger, „Occupatio bellica“ in der Literatur des Völkerrechts der Christenheit (Spätmittelalter bis 18. Jahrhundert), in: Die besetzte res publica, hrsg. v. Markus Meumann, Jörg Rogge (Berlin 2006) 201–240, hier 219 ff., wieder abgedruckt in: ders., Von der Staaten-gesellschaft zur Weltrepublik? Aufsätze zur Geschichte des Völkerrechts aus vierzig Jahren, in: Wolfgang Graf Vitzthum u. a. (Hrsg.), Studien zur Geschichte des Völkerrechts 22 (Baden-Baden 2009) 627–666, 645 ff.

⁵³ Zur weiteren Diskussion das Schreiben des britischen Außenministers Lord Grenville und die Antwortnote des französischen Exekutivrates, Moniteur 15, 121 und 123. Lord Grenville wies in seinem Schreiben vom 31. Dezember 1792 die französischen Erklärungen zurück und sah in den Dekreten eine Aufforderung zu Umsturz und Revolte in anderen, auch neutralen Staaten, zumal der Konvent britische Revolutionäre empfangen und geehrt hatte. Der Exekutivrat hob in seiner Antwortnote vom 7. Januar 1793 noch einmal hervor,

Auf der Linie dieser Dekrete schlug Condorcet im Februar 1793 namens des Comité constitutionnel für den Entwurf einer neuen Verfassung Teil XIII Art. 3 vor,

„Dans les pays occupés par les armes de la république française les généraux sont tenus de maintenir … la sûreté des personnes et des propriétés, et d’assurer aux citoyens de ces pays la jouissance entière de leurs droits naturels, civils et politiques. Ils ne pourront sous aucun prétexte et en aucun cas, protéger, sous l’autorité dont ils sont revêtus, le maintien des usages contraires à la liberté et l’égalité naturelles, et la souveraineté des peuples.“⁵⁴

Der Text wurde aber infolge der weiteren Entwicklungen nicht angenommen. Als sich das Kriegsglück im Frühjahr wendete und die Republik von innen wie von außen in existentielle Gefahr geriet, nutzte Danton in der Debatte über den Verrat des Generals Dumouriez am 13. April die Gelegenheit zu beantragen

„Il est temps, citoyens, que la Convention nationale fasse connaître à l’Europe qu’elle sait alier la politique aux vertus républicaines. Vous avez rendu, dans un moment d’enthousiasme, un décret dont le motif était beau sans doute, puisque vous vous obligiez de donner protection aux peuples qui voudraient résister à l’oppression de leurs tyrans. Ce décret semblerait vous engager à secourir quelques patriotes qui voudraient faire une révolution en Chine. Il faut, avant tout, songer à la conservation de notre corps politique et fonder la grandeur française. Que la république s’affermisse, et la France, par ses lumières et son énergie, fera attraction sur tous les peuples. … Décrétons que nous ne nous mêlerons pas de ce que se passe chez nos voisins …“⁵⁵

Der Konvent beschloß daraufhin, ohne das Dekret vom 15. Dezember ausdrücklich aufzuheben,

„La Convention nationale déclare, au nom du peuple français, qu’elle se n’immiscera pas en aucune manière dans le gouvernement des autres puissances; mais elle déclare en même temps qu’elle s’envelira plutôt sous ses propres ruines que de souffrir qu’aucune puissance s’immissé dans le régime intérieur de la république, et influence la création de la constitution qu’elle veut se donner.“⁵⁶

daß das Dekret nur Anwendung finde, wenn „la volonté générale d’une nation, exprimée clairement et sans équivoque apellerait l’assistance et la fraternité de la nation française“. Aufruhr und Ausdruck der volonté générale schlössen sich gegenseitig aus. Das erste sei die Bewegung einer kleinen Gruppe. Wenn diese aber zum allgemeinen Willen werde, die Regierungsform oder ganz allgemein die Verfassung zu reformieren oder zu ändern, sei sie kein Aufruhr mehr, ebd. 123. Ernest Nys, La révolution française et le droit international, in: *ders.*, Etudes de droit international et de droit politique (Paris 1896) 318–406, hier 391 hat versucht, das Dekret vom 19. November auf dieser Grundlage als vereinbar mit dem damals geltenden Völkerrecht zu rechtfertigen. Aber er übersieht den politischen und militärischen Gesamtzusammenhang, in dem bereits das erste Dekret stand. Das zweite bildete gerade im Gesamtverständnis des Konvents selbst lediglich dessen konsequente Weiterentwicklung, keine neue Stufe. Laurent, Histoire (Ann. 6) 183 interpretierte die beiden Dekrete vom 19. November und 15. Dezember hingegen als Proklamationen „d’un nouveau droit des gens, fondé sur la solidarité humaine“ und der Brüderlichkeit. Ihren Grund hätten die Solidarität der Völker und die sich aus ihr ergebenden brüderlichen Pflichten in den Augen der französischen Revolution in der Freiheit der Völker gehabt. Jedoch seien die anderen Völker dieser hochherzigen Wohltat Frankreichs nicht würdig gewesen.

⁵⁴ Text: Moniteur 15, 488.

⁵⁵ Moniteur 16, 143.

⁵⁶ Laurent, L’Empire 184 und Martens, Völkerrechtsvorstellungen 312 sehen darin den Eintritt der Republik in das „concert européen“.

Ein Vorschlag Robespierres für eine Ergänzung der Erklärung der Menschenrechte in der neuen Verfassung, der noch der universalistisch-interventionistischen Idee verhaftet war, wurde wie Condorcets Vorschlag nicht aufgenommen

„I. Les hommes de tous les pays sont frères, et les différents peuples doivent s'entr'aider selon leur pouvoir, comme les citoyens du même état.

II. Celui qui opprime une nation se déclare l'ennemi de tous.

III. Ceux qui font la guerre à un peuple pour arrêter les progrès de la liberté, et anéantir les droits de l'homme, doivent être poursuivis par tous, non comme des ennemis ordinaires, mais comme des assassins et des brigands rebelles.

IV. Les rois, les aristocrates, les tyrans, quels qu'ils soient, sont des esclaves révoltés contre le souverain de la terre, qui est le genre-humain, et contre le législateur de l'univers, qui est la nature.“⁵⁷

Kapitel XXV der – zunächst suspendierten – Verfassung vom 18. Juni 1793 lautete nur noch sehr knapp

„Art.I Le peuple français se déclare l'ami et l'allié naturel des peuples libres.

Art. II. Il ne s'immisce point dans le gouvernement des autres nations; il ne souffre pas que les autres nations s'immiscent dans le sien.“⁵⁸

d. Krieg gegen Großbritannien, den Statthalter der Niederlande und Spanien

Zwar wurden in den Kriegserklärungen vom 1. Februar 1793 an Großbritannien und die Niederlande und am 7. März 1793 an Spanien eher herkömmliche Kriegsgründe genannt⁵⁹. Aber deren durchschimmernde Folie bildete die Grundthese, diese drei Mächte achteten die neuen Verhältnisse in Frankreich und die Rechte der freien Nation nicht.

Die französischen Generale hoben auch in den Niederlanden nach der Eroberung die bestehende Verfassung und die Statthalterschaft auf und schufen unter ihrer Kontrolle republikanische Strukturen, um, wie es hieß, die Niederländer von ihrem despatisch-tyrannischen System zu befreien⁶⁰.

e. Fazit

Die Universalisierung des naturrechtlichen Prinzips der souveraineté du peuple zur souveraineté des peuples hatte den Krieg von einem Verteidigungskrieg der eigenen Freiheit zum Interventionskrieg zur Befreiung anderer Völker vom monar-

⁵⁷ Moniteur 16, 213, endgültiger Text: 228.

⁵⁸ Moniteur 16, 688. Es handelt sich, wie schon bei den Bestimmungen von 1791, um allgemeine Grundsätze des außenpolitischen Handelns gegenüber anderen Nationen oder Völkern im Frieden, also gewissermaßen um ein verfassungsrechtliches Interventionsverbot.

⁵⁹ Moniteur 15, 332, 335, 639; dazu auch der vorhergehende Bericht von Brissot, 127. Dazu Belissa, Fraternité 348ff.

⁶⁰ Dekret über das Vorgehen der französischen Generale in den Niederlanden vom 2. März 1793 und Brief *De la Convention nationale de France aux Bataves*, Moniteur 15, 608 und 610.

chisch-feudalen Despotismus verwandelt. Er wurde alsbald zu einem dissimulierten Eroberungskrieg⁶¹.

III. Alte Verträge und neue Freiheit

Wie erwähnt, wurde 1790 im Hinblick auf den *pacte de famille* der bourbonischen Häuser von 1761 in der Nationalversammlung diskutiert, ob durch einen Vertrag des Königs auch die freie Nation als neue Trägerin der Souveränität und des Rechtes des Krieges und des Friedens an diesen gebunden sei⁶². Diese Frage war von grundsätzlicher Bedeutung und stellte sich mehrfach.

a. Der bourbonische *Pacte de famille* von 1761

Da es sich bei dem *pacte de famille* um einen Bündnisvertrag handelte, wurde die Bindung im Hinblick auf die praktisch-politische Bündnistreue einerseits und auf die naturrechtlichen Grenzen der Zulässigkeit eines Krieges andererseits diskutiert. Hatte der Herzog de Biron zur Eröffnung der Debatte im Namen der Ehre d'un peuple libre, ja der révolution et de la liberté für die Vertragstreue gegenüber Spanien plädiert⁶³, so ging die Debatte in der Folge in die andere Richtung.

Pétion de Villeneuve erklärte am 16. Mai 1790 u. a.

„Les traités d'alliances sont des injustices quand ils protègent des puissances injustes. Ils sont une source intarissable de guerres tant que l'alliance n'est pas générale. C'est un jeu trompeur, dont les chances sont tantôt bonnes, tantôt mauvaises, et toujours injustes.“⁶⁴

Robespierre frug

„Un Pacte de famille, est-il un pacte national? Comme si les querelles des rois pouvaient encore être celles des peuples.“⁶⁵

Mirabeau stellte hingegen differenzierend und vermittelnd einerseits auf die Verpflichtungen aus der Allianz, d. h. nach bestehendem positiven Recht, andererseits auf die Prinzipien der neuen Verfassung, d. h. die Erklärung der Menschenrechte und den Verzicht auf Angriffs- und Eroberungskriege, ab, die beide naturrechtlich begründet waren⁶⁶.

⁶¹ *Bélissa*, Fraternité 328 ff.

⁶² Oben S. 54; Dazu *Sorel*, L'Europe 2, 84 ff.

⁶³ Moniteur 4, 371. Armand-Louis de Gouton, Herzog von Biron, Offizier im amerikanischen Unabhängigkeitskrieg, 1789 Mitglied der états généraux und der Nationalversammlung, 1792 Oberbefehlshaber der Rheinarmee und anderer Truppen, 1793 hingerichtet.

⁶⁴ Moniteur 4, 390. Jérôme Pétion de Villeneuve, Anwalt, 1789 Mitglied der états généraux und der Nationalversammlung, 1791 Präsident des Parises Kriminaltribunals, 1791 Bürgermeister von Paris, 1792 Mitglied des Konventes, auf der Flucht vor Verhaftung 1794 gestorben.

⁶⁵ Moniteur 4, 397.

⁶⁶ Moniteur 5, 480 ff. Ausschußbericht bei der Wiederaufnahme der Debatte am 25. August 1790.

„Nous avons dû distinguer le système qu'avait embrassé jusqu'ici le gouvernement français, de la théorie qui convient à un nouvel ordre des choses. ... La nation française, en changeant ses lois et ses moers, doit sans doute changer sa politique.“

Jedoch dürfe man um der eigenen Sicherheit willen das alte System nicht einfach über den Haufen werfen. Ein Interregnum der Verträge sei in außenpolitischen Angelegenheiten höchst gefährlich. Zwar würden die Ideen der Freiheit und der Gleichheit, gerade auch durch das Gewicht Frankreichs, Europa erobern. Aber das gehe nicht von einem Tag auf den anderen. Jedoch habe die Versammlung das Recht, die Verträge zu annullieren, oder über ihre Änderung zu verhandeln⁶⁷. Solange sollten sie zwar gültig bleiben, jedoch solle der König gebeten werden, allen verbündeten Mächten mitzuteilen,

„que le désir inaltérable de la paix, et la renonciation à toute conquête étant la base de notre conduite, la nation française ne regarde comme existantes et comme obligatoires dans tous les traités, que les stipulations purement défensives“.

Schließlich beschloß die Konstituante einerseits, reine Defensiv- und Handelsverträge zu respektieren und andererseits, den König zu beauftragen, einen neuen Vertrag mit Spanien auszuhandeln,

„et de fixer avec précision et clarté toute stipulation qui ne serait pas entièrement conforme aux vues de paix générale et aux principes de justice qui seront à jamais la politique des Français“⁶⁸.

So sollte einerseits dem Partner deutlich gemacht werden, daß nunmehr die souveräne Nation Träger der außenpolitischen Rechte sei und die Entscheidungen treffe. Andererseits wurde auf diese Weise versucht, mittelbar das naturrechtlich begründete Eroberungsverbot in das bestehende positive europäische Völker-Recht einzufügen und dieses dadurch an einem ganz entscheidenden Punkt, dem souveränen Kriegsrecht, zu verändern⁶⁹. Robespierre befürchtete jedoch, daß alle alten, vor allem unbekannten Verträge mit ihren Bindungen auf diese Weise von der Nationalversammlung bestätigt werden könnten⁷⁰.

b. Die Rechte deutscher Stände im Elsaß

Da durch die Dekrete vom 4. August und 2. November 1789 auch die überkommenen Rechte der Reichsstände im Elsaß, die Art. 89 des Vertrages von Münster vom 24. Oktober 1648 vorbehalten hatte, aufgehoben worden waren, kam es zu einem Konflikt mit dem Kaiser und dem Reichstag. Dieser forderte in einem *conclusum* von Frankreich, die völkervertragsrechtlich garantierten Rechte aufrecht-

⁶⁷ Mirabeau sah die Gefahr, daß Frankreich durch alte Allianzverträge wie den *pacte de famille* in Kriege gezogen werden könnte, *Moniteur* 4, 449.

⁶⁸ *Moniteur* 5, 490.

⁶⁹ Dazu Carl Schmitt, *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Ius Publicum Europaeum*, (Köln 1950) 123 ff.

⁷⁰ *Moniteur* 5, 483.

zuerhalten oder doch eine Entschädigung zu zahlen⁷¹. Wiederum wurde auf den beiden Ebenen des positiven Rechtes und der naturrechtlichen souveraineté du peuple argumentiert.

Mirabeau erklärte zu Beginn der Debatte in der Nationalversammlung am 11. Februar 1790 :

„La question peut être examinée sous rapports du droit naturel et sous ceux du droit public, j’aurais dit volontiers du droit public naturel et du droit public germanique. Vos principes ne sont pas d’accord avec les principes du droit public germanique, mais bien avec la nature; ainsi, sous ce premier rapport, la question serait bientôt décidée. Mais il faut l’examiner en droit public germanique; ... Comme le droit public germanique se trouve parmi les choses inutiles que j’ai apprises dans ma vie, je demande à prouver que, d’après les principes germaniques, les réclamations ne sont pas fondées.

Je ne vois pas comment la nation pourrait être tenue d’une indemnité pour avoir agi suivant les principes du droit naturel, qui doivent être les principes de toutes les nations; tout ce qu’on pourrait faire pour l’auteur du conclusum ce serait de lui envoyer la copie de nos décrets, car il les a mal lus.

Si la question doit être jugée en droit naturel, in n’ya pas lieu de délibérer; si elle doit l’être en droit public germanique, il faut l’ajourner au plus prochain jour.“⁷²

Mit dem Vertrag von Nimwegen von 1679 sei, so Merlin als Berichterstatter des Ausschusses bei der Wiederaufnahme der Debatte im Oktober 1790, die volle Souveränität über das Elsaß auf die französischen Könige übergegangen; damit habe sich die 1648 noch garantierte Territorialgewalt der deutschen Reichsstände in Privatrechte verwandelt⁷³. Diese unterlagen jedoch nach den Wandlungen des Jahres 1789 der volonté générale der Nation, die sie, wenn es das öffentliche Interesse verlange, aufheben könne. Es sei keine Entschädigung zu zahlen, da der Vertrag von Münster durch die Dekrete der volonté générale des französischen Volkes überlagert worden sei, an dessen Beschuß die Eigentümer der Rechte, „qui sont nos concitoyens“, durch ihre Vertreter mitgewirkt hätten. Denn das Elsaß gehöre durch den Willen des elsässischen Volkes zu Frankreich:

„Qu’importe au peuple d’Alsace, qu’importe au peuple français les conventions, qui, dans les temps du despotisme, ont eu pour objet d’unir le premier au second? Le peuple alsacien s’est uni au peuple français, parcequ’il l’a voulu; c’est donc sa seule volonté, et non le traité de Münster qui a légitimé l’union“⁷⁴.

Da dieser Wille keine Vorbehalte hinsichtlich der Lehen erklärt habe, gäbe es auch kein Recht auf Entschädigung.

„Des traités faits sans le concours du peuple français, n’ont pas pu le soumettre à des indemnités pour raison desquelles il n’a pris aucun engagement. En deux mots, ce n’est point par les traités des princes, que se réglementent les droits des nations.“

⁷¹ *Belissa*, Fraternité 219 ff.; *Sorel*, L’Europe 2, 77 ff.

⁷² Moniteur 3, 348.

⁷³ Bericht des Comité féodal, Moniteur 6, 239, Antoine Merlin de Thionville, Rechtsanwalt, Abgeordneter des Dritten Standes der états généraux und der Nationalversammlung, 1792 des Konvents, 1795 Mitglied des Rates der Fünfhundert. Text des Dekretes 6, 241.

⁷⁴ Moniteur 6, 241.

Die Bezeichnung der Elsässer als ein eigenes Volk neben dem französischen Volk, dem eine eigene volonté générale zur Vereinigung mit diesem zugestanden wird, lässt einen Ansatz zur Selbstbestimmung über den politischen Status erkennen. Zwar scheint dies zu diesem Zeitpunkt überraschend, da zuvor behauptet wird, das Elsaß gehöre spätestens seit dem Vertrag von Nimwegen zu Frankreich. Merlin verwies auf den „pacte social formé l’année dernière entre tous les français anciens et modernes dans cette Assemblée“, also auf die Vorgänge des Jahres 1789, die offenbar als der eigentlich konstituierende Akt der Einheit der Nation verstanden wurden. Zwar wird nicht auf die souveraineté du peuple, sondern auf dessen volonté générale abgestellt. Aber die Souveränität manifestiert sich in dieser volonté générale.

Allmählich wurde der Streit grundsätzlicher⁷⁵. Brissot erklärte 1791, wesentlich vorbehaltloser und radikaler als ein Jahr zuvor Mirabeau,

„Il fallait lui (Leopold II.) dire, … que la souveraineté des peuples n’est pas liée par les traités des tyrans.“⁷⁶

Vertragsrechtliche Privilegien durften keinen Vorrang gegenüber der Souveränität und Freiheit der französischen Nation haben, die ewige und unabänderliche Rechte aller Völker seien.

„Le besoin de l’uniformité et l’équité naturelle prescrivaient la suppression des droits féodaux de l’Alsace et la Lorraine comme de tous les autres.“

Das Beharren von Kaiser und Reich auf den Rechten aus den alten Verträgen rechtfertigte, wie gezeigt, für Brissot den Krieg, da es einen Angriff auf die Souveränität der französischen Nation in eigenen Angelegenheiten darstelle.

c. Vereinigung Avignons und des Venaissin mit Frankreich

Im Sommer 1790 stellten die päpstlichen Gebiete Avignon und Grafschaft Venaissin einen Antrag auf Aufnahme in das französische Königreich. Dem Antrag waren seit 1789 Unruhen, bürgerkriegsähnliche Verhältnisse, Interventionen französischer Truppen, eine Vereinigung beider Gebiete und Wahl einer eigenen Repräsentation vorausgegangen. Die Vereinigung mit Frankreich wurde erst am 14. September 1791 nach langwierigen, kontroversen Debatten beschlossen⁷⁷.

Pétion de Vileneuve stellte als Berichterstatter am 16. November 1790 sechs Fragen: 1. Hängt Avignon von Rom ab, oder ist es in Wahrheit Teil Frankreichs; 2. Konnten sich die Avignoneser im ersten Fall für frei und unabhängig erklären; 3. Ist diese Erklärung ein allgemeiner, authentischer Wille des Volkes oder nur der einiger einzelner; 4. Konnten sie eine solche Erklärung der Unabhängigkeit und des Angebots zum Anschluß an oder Vereinigung mit Frankreich abgeben;

⁷⁵ Moniteur 11, 478, 521, 535, 536.

⁷⁶ Moniteur 10, 760.

⁷⁷ Moniteur 9, 662. Einzelheiten *Bélissa, Fraternité* 233 ff.

5. Kann ein Teil einer Nation eine solche Erklärung beschließen; 6. Welche Reaktion ist gerecht und vernünftig?

„Ainsi ce discours se divise en deux parties principales, l'une traite du droit positif, l'autre des droits naturels et imprescriptibles des peuples“⁷⁸.

Für das positive Recht kam es auf die fortdauernde Gültigkeit vertraglicher Regelungen aus dem 13. bzw 14. Jahrhundert, durch die die beiden Gebiete unter päpstliche Herrschaft gekommen waren, und die weitere historische Entwicklung der Stellung der beiden Gebiete zu Frankreich an. Pétion legte ausführlich verfassungsrechtliche wie völkerrechtliche Gründe für die Ungültigkeit der Verträge dar. Außerdem versuchte er, die fortdauernde und auch immer wieder demonstrierte grundsätzliche Souveränität Frankreichs über diese Gebiete bis in die Zeit Ludwigs XV. nachzuweisen. Darüber hinaus machte er das naturrechtliche Recht der jedem Volk zustehenden und stets verbleibenden Souveränität und Freiheit geltend. Das Volk von Avignon und des Venaissin habe sich wegen der despötschen Zustände der päpstlichen Herrschaft, denen nicht abgeholfen worden sei, in Wahrnehmung dieser Souveränität und Freiheit von der päpstlichen Herrschaft lossagen und den Antrag auf Vereinigung mit Frankreich stellen können. Er prüfte daher nur, ob die volonté générale des Volkes auf sichere und legale Weise erklärt worden sei; denn die Mehrheit mache das Gesetz,

„lorsqu'elle est pour l'indépendance, toutes les clamours des mécontents doivent se taire; toutes ces grands mots d'insubordination, de révolte, ne peuvent pas être écoutés“.

Zur Frage 5 hieß es „Le peuple d'Avignon a toujours été un peuple à part“; dort hätten nicht die allgemeinen Gesetze des Kirchenstaates, sondern die eigenen Gewohnheiten, Gesetze und partikularen Statuten gegolten. Eine Union setze jedoch Übereinstimmung der Teile voraus :

„On ne peut d'ailleurs concevoir de véritable union politique, d'union qui engage tous les membres d'une société, que lorqu'elle a été librement consenti, que lorsque les conditions en ont été réglées par les individus qui la composent. Un engagement sans volonté est nul.“

Diese fehle für eine Union zwischen Avignon und dem Kirchenstaat, sei aber für die Zugehörigkeit zu Frankreich gegeben.

„Si vous considérez les droits sacrés et imprescriptibles des peuples, Avignon appartient encore à la France, parceque les Avignonnais veulent être Français. Il est de votre dignité, il est de votre grandeur de reconnaître hautement cette souveraineté des peuples, outragée depuis tant des siècles.“

Diese naturrechtlichen Rechte der Völker gingen dem positiven Recht der Verträge jedenfalls dann vor, wenn letztere, wie die des 14. Jahrhunderts, despötschen Ursprungs seien. Auch Robespierre bediente sich beider Ebenen⁷⁹. Wenn die Avignonesen ein *peuple étranger* wären, hätten sie die Rechte der Völker.

⁷⁸ Moniteur 6, 398 ff.

⁷⁹ Moniteur 6, 419. Für ihn waren die Avignonesen jedoch Franzosen und hatten daher ein natürliches Recht auf „Wiedervereinigung“.

Allein der gleiche Souverän mache aus den Völkern von Avignon und Rom eben-sowenig ein Volk wie im Falle Hannovers und Englands. Die von zwei Völkern frei beschlossene Vereinigung sei zudem keine Eroberung, d.h. keine Unterdrückung des einen Volkes durch das andere. Die Angelegenheit wurde an die Ausschüsse verwiesen.

In der am 30. April 1791 wiederaufgenomme Debatte⁸⁰ breitete Menou als Berichterstatter der Ausschüsse einerseits noch einmal die Besitztitel Frankreichs aus Verfassungsrecht und positivem Völkerrecht aus, hob jedoch andererseits ausdrücklich hervor, daß das Volk von Avignon frei und unabhängig sei und sich daher von den Verträgen mit seinen Verwaltern, *administrateurs*, lösen und seine Regierung ändern könne.

„Je crois que ces vérités sont des principes incontestables, qui ne sauraient choquer que les ennemis de la liberté et des droits des nations.“

Die Vermischung beider Ebenen der Argumentation wurde aber auch kritisiert. Malouet erklärte, daß sie sich gegenseitig ausschlössen. Er machte deutlich, daß das überkommene positive Recht der Fürsten die Nation nicht zur Vereinigung berechtige, sondern nur die – naturrechtlich begründeten – Prinzipien der Verfassung: „Brûlons donc les publicistes, arrivons aux droits des peuples“.⁸¹

Daher stützte er eine Vereinigung nur auf diese

„Tout peuple rassemblé a le droit de se déclarer libre, indépendant et de changer son gouvernement avec cette condition préalable que la volonté de tous sera librement manifestée par des formes légales et solennnelles.“

Malouet bestritt jedoch, daß diese formelle Bedingung im Falle Avignons wirklich hinreichend erfüllt sei; denn der Aufstand eines Volksteiles reiche nicht aus. Graf Clermont-Tonnerre erklärte, daß die Suche nach positivrechtlichen Gründen für die Rechte Frankreichs auf Avignon und die Union genau dem Verhalten der Könige entspräche, wenn sie irgendwelche Eingliederungen begründen wollten, ohne „Eroberungen“ zu machen. Das sei aber in Wahrheit ein Widerspruch zu dem eigenen Verzicht auf Eroberungen. Diese Art von Begründung sei aus Prinzip absurd. Man müsse daher auf diese und damit auf die Vereinigung verzichten, „si le vœu du peuple, bien librement, bien clairement exprimé, ne nous donne pas un meilleur droit“.

Da die Versammlung entgegen Malouet diese Bedingung erfüllt sah, fußte das Vereinigungsdekret auf beiden Strängen der Begründung,

„L’Assemblée nationale déclare qu’en vertu des droits de la France sur les États réunis d’Avignon et du comtat Venaissin, et conformément au vœu librement et solennellement émis par la majorité des communes et des citoyens de ces deux pays pour être incorporé à la France,

⁸⁰ Moniteur 8, 264, 303.

⁸¹ Moniteur 8, 279. Pierre-Victor Baron de Malouet, Schriftsteller, verschiedene Posten im Staatsdienst, 1789 Mitglied der états généraux und der Nationalversammlung, 1792 Emigration, später Rückkehr nach Frankreich.

lesdits deux États réunis d'Avignon et du comtat Venaissin font, dès ce moment, partie intégrante de l'empire français“.⁸²

Die Vereinigung erscheint in dieser Formulierung zwar als Wiederherstellung alter französischer Rechte, die sich jedoch auf den Willen der citoyens zur Vereinigung stützte. Beides wirkt zusammen, um die Vereinigung, die sich so als réunion im Wortsinn darstellt, zu legitimieren.

Dieser Vorgang enthält ein Element einer Selbstbestimmung der Bürger Avignons und des Comtat über ihren politischen Status, kann aber nur mit Vorbehalt dem Selbstbestimmungsrecht moderner Prägung zugeordnet werden⁸³. Condorcet erklärte allerdings später, sie hätten sich auch für unabhängig erklären können, hätten jedoch die Vereinigung mit Frankreich vorgezogen⁸⁴

d. Der bourbonisch-habsburgische Vertrag von 1756

Wie dargelegt, wurde in den Debatten um einen möglichen Krieg gegen Leopold II. bzw. seinen Nachfolger Franz II. auch der bourbonisch-habsburgische Freundschafts-Vertrag vom 1. Mai 1756 einbezogen⁸⁵. Zwar berief man sich sowohl in den Debatten wie im Kriegsbeschuß auf den Bruch des Vertrages von 1756 durch Franz II. Brissot argumentierte aber weitergehend, der Vertrag widerspreche dem Verbot der Verfassung, Krieg gegen die – naturrechtlich begründete – Freiheit anderer Völker und Eroberungskriege zu führen, da ein solcher Vertrag mit einem Volk sich u.U. gegen andere Völker richten könne.

„C'est violer le principe de la fraternité universelle.“⁸⁶

Condorcet erkärt

„La liberté et l'égalité sont les bases de la constitution, qu'elles soient aussi celles de nos traités, et qu'entre les peuples et nous, elles deviennent le lien d'une éternelle fraternité.“⁸⁷

Fauchet wandte sich radikal gegen alle alten Verträge, „en déclarant franchement que les alliances faites par les despotes ne peuvent pas subsister sous le règne de la liberté“⁸⁸.

e. Neue Verträge?

Mit der bereits erwähnten Bitte des *peuple souverain de l'Hainaut* Ende 1792 um eine Garantie der Unabhängigkeit bei künftigen Friedensverhandlungen tauchte

⁸² Moniteur 9, 662.

⁸³ Ganz ablehnend *Bélissa*, Fraternité 322.

⁸⁴ Moniteur 12, 187.

⁸⁵ Clive Parry, Consolidated Treaty Series 40, 335. Oben S. 57.

⁸⁶ Moniteur 11, 150.

⁸⁷ Moniteur 11, 214.

⁸⁸ Moniteur 11, 177. Claude Fauchet, Geistlicher, Freimaurer, Teilnahme am Sturm auf die Bastille, 1791 Bischof des Calvados, 1791 Mitglied der 2. Nationalversammlung, 1792 des Konvents, 1793 hingerichtet.

zum ersten Mal die Frage auf, ob die Republik einen völkerrechtlichen Vertrag abschließen solle. Die Antwort des Präsidenten des Konvents Barère war ambivalent und ausweichend. Da Frankreich seine Schätze geopfert habe, um anderen Nationen die Freiheit zu bringen, werde es diese nicht wieder durch Verträge fesseln. Er verwies auf die Erklärung vom 19. November, versprach zwar, über die Bitte zu beraten, erklärte jedoch

„La loyauté française, l'intérêt de la république et la majesté des deux peuples sont de plus sûrs garants que des déclarations écrites. Il est temps de changer les formes mensongères de la diplomatie des despotes; leurs traités ne sont que des transactions momentanées, écrites par la faiblesse et déchirés par la force. Les traités des nations, comme leur liberté, sont éternels. Notre diplôme d'alliance et de défense réciproque est écrit de la main de la nature. Nos principes et notre haine contre les tyrans, voilà nos ministres plénipotentiaires. Choisissez le gouvernement libre qui vous paraît le plus convenable. Vous avez ici des amis, des frères et des concitoyens.“⁸⁹

Offenbar scheute man vertragliche Bindungen. Die réunion des Hennegaus überholte die Bitte und damit das Problem.

f. Fazit

Es wird ein deutlicher Bruch in den Argumentationen zwischen der Nationalversammlung von 1789 einerseits und der Nationalversammlung von 1791 deutlich. Mirabeau, Merlin und andere wollten die bestehende Ordnung nicht grundsätzlich aufheben, sondern ihr mit dem Prinzip der natürlichen Freiheit und Souveränität der Völker eine neue Grundlage geben und neue Wege innerhalb derselben eröffnen, mochte es auch in Europa anders aufgenommen werden⁹⁰. Es war, wie nach innen die Beibehaltung der Monarchie, der Versuch, Revolution und Kontinuität aus dem Herkommen auch nach außen zu verbinden. Jedoch zeigte sich bereits in den Avignon-Debatten die rechtstheoretische wie rechtspolitische Schwierigkeit, das alte droit public mit den neuen Prinzipien der Volkssouveränität und Freiheit zu verbinden. Am Ende scheinen in der Argumentation die letztgenannten dominant zu sein.

Brissot und andere Abgeordnete der Gironde setzten diese Linie dann konsequent fort und nutzten die naturrechtlichen Argumente, um die alten vertraglichen Bindungen als durch diese überholt beiseite zu schieben und die positiv-rechtliche Frage ihrer Gültigkeit gar nicht mehr zu erörtern⁹¹. Zwar war in der konkreten Situation der Nachweis, der Vertrag von 1756 sei vom Gegner gebrochen worden, nach außen wie gegenüber der eigenen Verfassung, die einen Angriffs- und Eroberungskrieg verbot, politisch-argumentativ bedeutsam. Aber erst das naturrechtliche Element der Verteidigung der Freiheit der Nation stellte die grundlegende Legitimation für den – von der Gironde wohl gewollten – Krieg her.

⁸⁹ Moniteur 14, 654.

⁹⁰ Belissa, Fraternité 222 spricht von einem „exercice périlleux de compromis entre droit public et droit des gens“.

⁹¹ Z.B. Beugnot, Moniteur 11, 176.

IV. Der Konvent und die Reunionen

Die Linie naturrechtlicher Argumentation gegen das positive Recht trug nach den beiden Befreiungsdekreten von 1792 in einem weiteren Schritt auch die „réunions“ der „befreiten“ Gebiete mit der französischen Republik im Frühjahr 1793. Anders als bei der Vereinigung mit Avignon und dem Comtat Venaissin konnten hier keine alten Rechte Frankreichs geltend gemacht werden. Da der Konvent zudem das verfassungsrechtliche Verbot der dem Naturrecht widersprechenden Annexionen beachten mußte, beruhten alle réunions, zumindest formell, auf freien Beschlüssen beider Seiten, mochten die Anträge auch unter französischem Druck zustande gekommen sein⁹². Sie können daher völkerrechtlich als „Vereinigungen“ durch die volonté générale und die aufeinander bezogenen Rechtsakte beider Seiten, Antrag und Annahme des Antrages⁹³, verfassungsrechtlich als „Aufnahme“ durch Frankreich in die oder als „Beitritt“ zur Republik angesehen werden⁹⁴.

a. Savoyen

Im September/Oktober 1792 hatten französische Truppen das zum Königreich Sardinien gehörende nördliche Savoyen, das zudem altes Reichslehen war, besetzt. In der Sitzung des Konvents vom 11. November 1792, also noch vor dem Dekret vom 19. November, bat eine Deputation der in Paris ansässigen Savoyarden im Namen Savoyens um die Aufnahme des unterdrückten Volkes in die freie französische Republik.

„Mais nous vous dirons, nous, que ce n'est pas conquérir que d'adopter pour frères des peuples qui veulent être libres.“⁹⁵

Abgeordnete, die im Auftrag des Konvents Savoyen besucht hatten, erklärten, die Savoyarden seien würdige Brüder Frankreichs. Die Bitte wurde an den Gesetzgebausausschuß verwiesen.

In der Sitzung vom 21. November 1792 wurde ein Beschlüß der Versammlung der Abgeordneten der Gemeinden Savoyens durch deren Beauftragte vorgelegt. Diese Versammlung hatte nach der Befreiung durch die französischen Truppen unter Berufung auf die neu gewonnene Souveränität Savoyens den Wunsch ausgedrückt und den Antrag angenommen, mit Frankreich vereinigt zu werden⁹⁶. Der

⁹² Das Völkerrecht sah bis dahin Derartiges nicht vor, auch nicht die Verfassung der Republik.

⁹³ Zu Annexionen schritt erst Napoleon, *Steiger, Völkerrecht* 45.

⁹⁴ Bilden „Vereinigung“ oder „Beitritt“ Euphemismen für einen „Anschluß“? Das mag für Mainz der Fall sein. In den Fällen Avignon und Venaissin hat die Nationalversammlung und in den belgischen Fällen hat selbst der Konvent zunächst gezögert, die Vereinigung oder Aufnahme zu erklären. Andererseits gingen diese Gebiete dann völlig im französischen Staat auf, so daß keine eigenen Rechte blieben. Es zeigt sich, daß die Fälle je für sich analysiert und bewertet werden müssen und moderne Begriffe nicht ohne weiteres übertragbar sind.

⁹⁵ Moniteur 14, 457.

⁹⁶ Moniteur 14, 540.

Bericht betont, daß sich die französischen Truppen vorher nach Genf zurückgezogen hätten. König Victor-Amadée war abgesetzt und seiner Rechte auf Savoyen für entthoben und verlustig erklärt worden. Es wurde die *nation savoisenne* erhoben, die als solche souverän sei.

Grégoire, der zu diesem Zeitpunkt als Präsident des Konventes amtierte, anerkannte die „Allobrogen“ als ein Volk und Träger der Souveränität und Freiheit, indem er die Abgesandten als „représentants d'un peuple souverain“ anredete⁹⁷. Eine Diskussion und eine positiv-rechtliche Begründung wie bei Avignon und dem Venaissin fanden nicht mehr statt. Im Verlauf der Rede sagte Grégoire u. a.

„La raison, qui resplendit de tous les parts, révèle d'éternelles vérités; elle déroule la grande charte des droits de l'homme, l'épouvantail des despotes.“⁹⁸

Er beschwore wiederum die Universalität der Freiheit, die in beiden Welten, gemeint sind Europa und Amerika, die Throne umstürzen werde, „qui s'abîmeront dans la souveraineté des peuples“. Bald würden die Wunden der Nationen heilen, das Menschengeschlecht wiederhergestellt und das Schicksal der großen Familie verbessert werden. Die Trikolore der Freiheit flatterte bereits über Mecheln, Ostende, Mainz, Nizza und Chambéry. Die Vorbereitung der Entscheidung wurde an das Comité diplomatique verwiesen.

Souveränität und Freiheit der Völker haben nunmehr zwei Dimensionen, nach innen die Könige als Despoten und Tyrannen zu vertreiben und sich zur Republik zu erklären, nach außen, sich von einem despotischen Monarchen und damit dem bisherigen Staat zu trennen und sich mit anderen freien Völkern in einem Gemeinwesen der Republik zu verbinden.

In einer weiteren Adresse einer savoyardischen Gesandtschaft, die am 26. November verlesen wurde, wurde wiederum um Vereinigung mit Frankreich gebeten. Es hieß

„la nation française ... magnanime et généreuse .. a juré l'anéantissement de tous les despotes; elle a juré la liberté de tous les peuples, et déjà, d'un pôle à l'autre, les trônes chancèlent, et bientôt ils disparaîtront pour faire place à la souveraineté universelle, la seule idole devant qui les mortels épars vont désormais se prosterner.“⁹⁹

Die Grenzen und Ausdehnung einer auf diese Prinzipien gegründeten Republik Frankreich seien, so die Adresse, nie zu weit, weil diese Prinzipien universell seien. Die Union mit diesem nunmehr freien Frankreich wurde stilisiert zur Rettung der Savoyer, aber auch des Glückes der ganzen Menschheit, für das die république universelle gedacht wird.

In der weiteren Debatte brachte Grégoire die Frage auf den zentralen Punkt und beantwortete sie eben dadurch.

⁹⁷ Ebd.

⁹⁸ Der Konvent beschloß, die Rede Grégoires in alle Sprachen übersetzen zu lassen, „car c'est le manifeste de tous les peuples contre les rois“.

⁹⁹ Moniteur 14, 573.

„Des nations diverses ont-elles le droit de se réunir en un seul corps politique? Cette question porte avec soi la réponse; c'est demander, en d'autres termes, si elles sont souveraines. En s'identifiant elles n'aliènent pas la souveraineté, elles consentent seulement à augmenter le nombre des individus qui l'exercent d'une manière collective.“¹⁰⁰

Der „république universelle“ erteilte er jedoch aus theoretischen wie aus praktischen Gründen eine deutliche Absage, obwohl auch für ihn galt, „les principes de la nature et la déclaration des droits soient de tous les lieux comme de tous les temps“.

Ihre Anwendung hänge jedoch von den jeweiligen konkreten, stets verschiedenen Umständen ab. Zwar erweiterte sich die Domäne der Freiheit in Europa und Asien, aber viele Völker blieben noch für lange Zeit den wahren Prinzipien gegenüber fremd. Zudem wendet er das im 18. Jahrhundert immer stärker aufkommende zivilisatorische Argument gegen die „écumeurs barbaresques, les voleurs d'Arabie et les antropophages de la mer du sud“. So nennt er die république universelle eine Chimäre und ein universelles föderatives System „l'arrêt de mort de la république française“¹⁰¹.

Da dem *peuple de Savoie* wie jedem Volke unabhängig von Größe und Reichum die volle Souveränität zukomme, untersucht Grégoire zunächst, ob es wirklich frei seinen Willen zur Vereinigung mit Frankreich erklärt habe. Zum zweiten erörtert er, ob eine Verbindung im politischen Interesse Frankreichs liege. Größe allein sei kein Garant, das Ziel und den Zweck eines Staates zu gewährleisten, das Glück seiner Bürger und ihre Bedürfnisse zu erfüllen. Oft bedinge eine zu ausgedehnte Größe sogar eine Gefährdung dieses Zweckes. Von der Größe und den Ressourcen her gesehen, sei eine Vergrößerung Frankreichs und die Aufnahme der von den Tyrannen befreiten Völker nicht notwendig. Aber Savoyen liege innerhalb der von der Natur gegebenen Grenzen der französischen Republik. Die Savoyarden seien eng mit dem französischen Volk durch Zuneigung, physische, moralische und politische Beziehungen verbunden, „tout les rapelle dans le sein d'un peuple qui est leur ancienne famille“. Gegenüber dem anderen Teil des Königreiches, Piemont, bestehe hingegen eine tiefe Abneigung. Es ist ein ähnliches Argument, wie es schon für die Aufnahme Avignons verwendet wurde, aber nun nicht mehr rechtlich, sondern natürlich und moralisch gewendet. Es folgten praktische Argumente, u. a. militärischer und wirtschaftlicher Art sowohl zugunsten Frankreichs als auch zugunsten Savoyens, wenn beide unter denselben Gesetzen und einer Regierung der Freiheit vereint sein würden. Das Dekret über die Vereinigung wurde nach zwei Wortmeldungen mit einer einzigen Gegenstimme geschlossen. Man habe, so wiederum Grégoire, einer durch die Natur vorgegebenen Vereinigung gehorcht

„et ce ne sera pas le dernier hommage que la Convention se glorifiera de rendre aux inspirations de la nature.... Le seul trône qui restera sera celui de la liberté“.

¹⁰⁰ Moniteur 14, 585.

¹⁰¹ Zu Vorschlägen für eine „Weltrepublik“ in der Gegenwart Heinhard Steiger, Brauchen wir eine Weltrepublik?, in: Der Staat 42 (2003) 249–266, wieder abgedruckt in: ders., Staaten-gesellschaft 729–748.

Zwar bedurfte die Aufnahme noch der Ratifikation des französischen Volkes. Aber das war wohl mehr eine Frage des Prinzips als der Realität.

Die Republik hatte mit den beiden neuen Argumenten der Freiheit des savoyardischen Volkes und seiner grundsätzlichen natürlichen Zugehörigkeit zu Frankreich erreicht, was die königliche Politik nach den alten Prinzipien erstrebt, aber nicht hatte verwirklichen können.

b. Die Vereinigungen des Jahres 1793

Es folgte eine Welle der Anträge auf Vereinigungen erobter Gebiete in der „Nachbarschaft“ Frankreichs. Ihnen wurde stattgegeben, sobald ein nach Auffassung des Comité diplomatique klares und formell gültiges, freies und rechtlich ordnungsgemäßes Votum des jeweiligen peuple, sei es in den assemblées primaires, sei es durch seine gewählten Repräsentanten vorlag¹⁰².

1. Belgien

Besonders zahlreich und „systematisch“ kamen derartige Anträge aus Belgien. Zwar hatte Barère trotz des Dekrets vom 19. November noch am 3. Dezember 1792 gegenüber der Gesandtschaft aus Brüssel und dem Hennegau erklärt :

„Ce fut la folie des conquérants de donner leurs lois et leurs coutumes à tous les peuples. La France n'a rien conquis pour elle dans la Belgique que vos coeurs“.¹⁰³

Aber Anfang März 1793 wurden Brüssel, der Hennegau, Tournai, Löwen, Namur, Ostende, Brügge, Lüttich auf deren Anträge hin mit der französischen Republik vereinigt¹⁰⁴.

Die Debatten um eine Aufnahme begannen mit dem Antrag Lüttichs, der in der Sitzung des Konvents vom 31. Januar 1793 verlesen wurde. In einem Brief an den französischen General Dumouriez teilte der Präsident der Municipalité de Liège mit, daß die überwältigende Mehrheit der Abstimmenden, 9660 von 9700, und wohl auch die Mehrheit der 61 Sektionen der Stadt für eine Vereinigung mit der Republik gestimmt hätten¹⁰⁵.

Danton, der sich intensiv für die Réunionen Belgiens einsetzte, gab dafür eine zweifache Begründung:

„Je ne demande rien à votre enthousiasme, mais tout à votre raison, mais tout aux intérêts de la république française“.¹⁰⁶

Zwar sei die Vereinigung die notwendige Folge des Dekrets vom 15. Dezember. Erst durch dieses würde die belgische Opposition aus Aristokraten, Klerus und

¹⁰² u. a. Nizza 31. Januar 1793; Monaco 14. Februar 1793; Bistum Basel 23. März 1793; Mainz 30. März 1793; Dekrete *Martens*, Recueil 6, 416 ff.

¹⁰³ Moniteur 14, 654.

¹⁰⁴ Moniteur 15, 606, 611, 613, 616, 642; Dekrete *Martens*, Recueil 6, 432 ff.; *Belissa*, Fraternité 328 ff.

¹⁰⁵ Moniteur 15, 322.

¹⁰⁶ Moniteur 15, 323. Ähnlich *Ducos* und *Cambon*, Moniteur 15, 322.

Feinden des Volkes ihre Macht verlieren und das Land der Freiheit von ihnen gereinigt werden. Aber er verwies auch, wie schon Grégoire in Bezug auf Savoyen, darauf, daß damit die natürlichen Grenzen Frankreichs an Rhein, Alpen, Pyrenäen und Ozean erreicht würden und nahm so auch ältere Argumente zu den natürlichen Grenzen von Cloots auf, die dieser bereits in der Kriegsdebatte 1791 vorgetragen hatte. Die Interessen Frankreichs drängten in der Argumentation deutlich nach vorne, „cette purgation opérée, nous aurons des hommes et des armes en plus“.

Das universelle Argument der Freiheit und Souveränität der Völker wird hingegen „enthusiastisch“.

2. Randgebiete

Auch in der Diskussion am 15. Februar über die Vereinigung Monacos, der Bailiage de Schaumbourg und anderer Randgebiete mit der Republik berief sich Carnot zunächst auf das Dekret vom 15. Dezember 1792, nannte dann aber zudem auch zwei weitere für eine Vereinigung maßgebende Prinzipien:

„l'intérêt et la justice. Il composent tout le droit des gens et tout le fondement de la morale privée comme de celles des nations. En effet, les nations sont entre elles, dans l'ordre politique, ce que sont entre eux les individus dans l'ordre social.“¹⁰⁷

Die Grundrechte der Nationen seien Unabhängigkeit, Sicherheit nach außen, Einheit nach innen, die nationale Ehre. Freiheit und Souveränität werden nicht genannt.

„Or la loi naturelle veut que l'on respecte ces droits, qu'on s'aide même mutuellement à les défendre ... Sans doute cette justice innée, qui n'est autre chose que la conformité de l'acte à la loi naturelle, n'obligea jamais à sacrifier sa propre sûreté pour celle de son voisin.“

Die Formulierung steht der von Vattel als unvollkommene naturrechtliche Pflicht formulierten Solidarität der Staaten in der *société des nations* nahe¹⁰⁸. Zwar dehnt Carnot sie inhaltlich weit über Vattels Solidarität hinaus auf die Hilfe für die anderen Völker „contre l'ambition, le despotisme et la dépravation de ces principes“ aus, zieht aber, wie Vattel, die Grenze der Hilfe bei den eigenen Interessen oder Notwendigkeiten

„1er, toute mesure politique est légitime dès qu'elle est commandée par le salut de l'état; 2e, tout acte qui blesse les intérêts d'autres, sans nécessité indispensable pour-soi même, est injuste.“

Daraus folge, daß Vereinigungen, Vergrößerungen, Verringerungen oder sonstige Veränderungen eines gegebenen Territoriums einer Republik in keiner Weise ge-

¹⁰⁷ Moniteur 15, 455. Lazare Nicolas Carnot, Mathematiker, 1792 Mitglied des Konventes, 1793 Mitglied des Wohlfahrtsausschusses für das Kriegswesen, 1795 Mitglied des Directoire, 1800 Kriegsminister, während der „Hundert Tage“ Innenminister, 1815 Verbannung.

¹⁰⁸ Heinhard Steiger, Solidarität und Souveränität oder Vattel reconsidered, in: Ekkehart Stein u. a. (Hrsg.) Auf einem Dritten Weg, Festschrift für Helmut Ridder zum siebzigsten Geburtstag (Neuwied 1989) 97–104, wieder abgedruckt in: ders., Staatengesellschaft 133–141.

gen deren Interessen verstoßen dürften. Das gilt positiv für Aufnahmen, wie negativ für Loslösungen, so daß diese für französische Gebietsteile oder Volksteile ausgeschlossen sind,

„S'il en était autrement, s'il était vrai qu'une commune quelconque, en émettant son voeu d'indépendance, pût de ce moment s'isoler de la grande masse, bientôt chaque section de la république, réclamant l'exercice de la souveraineté individuelle, pourrait former un code à part, système qui ménerait droit au fédéralisme et à l'anarchie la plus complète.“

Für die französische Republik wird damit, in Übereinstimmung mit der Verfassung von 1791, jeder Austritt etc. einer Gemeinde auf Grund der Freiheit und Souveränität eines, wenn auch rudimentär organisierten Volksteiles, als Verstoß gegen die Unteilbarkeit der Republik – bis heute – ausgeschlossen. Kommunen und Départements sind lediglich Verwaltungseinheiten.

Hinsichtlich der zu vereinigenden Gebiete hielt Carnot es jedoch für einen Mangel der französischen Politik, das Dekret vom 15. Dezember 1792 über die Befreiung von den alten Herrschafstrukturen in den besetzten Gebieten nicht richtig angewendet und durchgesetzt zu haben¹⁰⁹. Man solle im Krieg zwar menschlich, großmütig sein, aber keine diplomatischen Feinheiten kultivieren, sondern stets den großen Interessen der Republik folgen. Da das Gesetz des *salus populi* zum Naturrecht gehöre, es aber keinen Richter über das Naturrecht gebe, müsse und dürfe die eigene Entscheidung getroffen werden. Frankreich aber sei in einem gefährlichen Krieg, in dem die Axt über seinem Haupte schwebte. Zunächst beruft sich auch Carnot auf die genannten natürlichen Grenzen. Aber er will sich nicht auf alte Rechte auf verlorene Gebiete innerhalb dieser Grenzen stützen. Er betont noch einmal das Recht jeder Nation, allein, isoliert zu leben, wenn sie es will, oder sich mit anderen zu vereinigen. „Nous Français ne connaissons de souverains que les peuples eux-mêmes.“ Im Ergebnis bejaht er für alle, nicht nur für das ehemalige Fürstentum Monaco, sondern auch für die kleineren Enklaven und Randgebiete, die zu größeren Staaten gehörten, die Voraussetzungen für eine Vereinigung mit Frankreich. Es galt im Krieg offenbar zweierlei Maß für das relevante „Volk“, das Träger der Freiheit war.

Die Realisierung des natürlichen Rechts der Souveränität und Freiheit der Völker in den belgischen und anderen Gebieten wurde von Danton wie von Carnot argumentativ eingebunden in die Verfolgung der ebenfalls naturrechtlich begründeten und wohl vorgeordneten Interessen Frankreichs an der Sicherung seiner Freiheit und Souveränität durch Sicherung seiner Grenzen und seiner militärischen und ökonomischen Ressourcen und Fähigkeiten¹¹⁰.

¹⁰⁹ Oben S. 61.

¹¹⁰ Zu späteren Entwicklungen Steiger, Völkerrecht 34 ff.

V. Fazit

a. Strukturelle Ambivalenz

Das universelle Recht der Freiheit und Souveränität des Volkes wurde zwar als unverrückbarer Eckstein aller Debatten durchgängig in allen drei Versammlungen festgehalten, paßte sich aber argumentativ den konkreten politischen Verhältnissen und Fragestellungen an und hatte in den jeweiligen inneren wie äußeren Kontexten durchaus verschiedene, ja gegensätzliche praktische Folgen.

In der ersten Phase bis zum Sturz des Königiums wurde regelmäßig neben den naturrechtlichen Argumenten auf das positive Recht des *droit public de l'Europe* abgestellt. Es war offenbar der Versuch, die neuen Prinzipien mit diesem zu verbinden, es nicht aufzuheben, sondern ihm eine neue Grundlage zu geben. Unter der Republik setzte man im Konvent die neuen Prinzipien gegen die alte Ordnung. Man argumentierte und handelte nunmehr außenpolitisch aus dem Geist einer missionarischen Aufgabe, eines Kreuzzuges für die universelle natürliche Freiheit der Völker.

Mit dieser Entwicklung tritt eine strukturelle Spannung zutage, die in der abstrakt-theoretischen Universalität des naturrechtlichen Prinzips der Freiheit und Souveränität aller Völker für seine konkrete politisch-praktische Anwendung liegt. Der Konvent legte anders als die naturrechtliche Völkerrechtslehre¹¹¹, die die innere Souveränität der Nationen d.h. des Staates als formelles Prinzip der Bestimmung über die politische Ordnung begriff, die *liberté des peuples* inhaltlich fest und identifizierte die constitution, wie in Art. 16 der Erklärung der Menschenrechte, mit den Menschenrechten der Freiheit und Gleichheit und mit der Republik. Indem dieses Konzept mit dem des einen *genre humain* und der helfenden Brüderlichkeit der Nationen untereinander gegen Despotismus und Unterdrückungen verbunden wurde, wurde die souveraineté des peuples in der konkreten Anwendung selbst zur Rechtfertigung verschleierter Eroberungen¹¹².

b. Volksbegriff

Der Volksbegriff wurde entsprechend gehandhabt. Zwar gab es, wie die Zitate zeigen, keinen eindeutigen Sprachgebrauch. Für das französische Volk wurde sowohl ‚nation‘ als auch ‚peuple‘ gebraucht. Für andere Völker wurde überwiegend ‚peuple‘ verwendet, nur in einigen Fällen ‚nation‘. Aber für die französische Nation galt, daß sie nur als Ganze und ungeteilt Träger dieser Freiheit und Souveränität war gegenüber dem König nach innen und gegenüber den anderen Mächten nach außen, wie es auch 1791 ausdrücklich sowohl territorial wie inhaltlich verfas-

¹¹¹ Emer de Vattel, *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle*, 3 Bücher in 2 Bde. (London 1758) ND (Washington 1916) und (Genf 1983) Préliminaires § 15, 9; die Unabhängigkeit führt zum Einnischungsverbot II, IV, § 54, 297.

¹¹² Vattel hatte eine solche Solidarität als eine unvollkommene Pflicht, die nicht eingefordert werden könne, begründet, *Steiger*, Solidarität.

sungsrechtlich festgelegt wurde¹¹³. Wie die Ausführungen Carnots zeigen, wurde an dieser Einheit strikt festgehalten. Da somit den Gliedern die Eigenschaft, Volk zu sein, nicht zugestanden wurde, war ihnen ein Recht auf Selbstbestimmung in Richtung Autonomie oder gar Loslösung versagt¹¹⁴.

Aber die Bevölkerungen von Avignon und dem Venaissin, Savoyen, dem Hennegau, Nizza, Mainz, Brüssel, Lüttich oder der sonstigen vereinigten oder aufgenommenen Gebiete, denen diese liberté et souveraineté du peuple und das Recht zur eigenen Verfassung zugesprochen wurde, waren rechtlich Teilbevölkerungen der jeweiligen Gesamtbevölkerung ihres Staates¹¹⁵. Maßgebliches Kriterium war der Ausdruck einer gemeinsamen auf Freiheit gerichteten volonté générale als Verwirklichung der Souveränität, sei es des französischen Gesamtvolkes oder sei es eines Teilvolkes, das so zum peuple séparé wird. Da jedoch auf eine gewisse korporierte autonome Eigenorganisation als Grafschaft, Stadt oder dergleichen abgestellt wurde, war das sich selbst bestimmende peuple séparé politisch-rechtlich vorgeformt. Darüber hinaus ging der Vorschlag des Verfassungsausschusses des Konvents, den Condorcet am 15. Februar 1793 im Konvent für Teil XIII Art. 2 vorlegte,

„Elle (die französische Republik d. V.) renonce solennellement à réunir à son territoire des contrées étrangères, sinon d'après le vœu librement émis de la majorité des habitants, et dans le cas seulement où les contrées qui solliciteront cette réunion ne seront pas incorporées et unies à une autre nation, en vertu d'un pacte social, exprimé dans une constitution antérieure et librement consentie.“¹¹⁶

Durch die sehr offenen und weit interpretierbaren Begriffe contrées, d.h. Landstriche, und habitants, d. h. Bewohner wurden alle materiellen und formellen Kriterien des Volksbegriffs und der Einheit als Trägerin der Souveränität für die réunion aufgelöst. Erst durch den Antrag einer bestimmten Menge hätte sich die politisch-inhaltliche Einheit hergestellt. Der Vorschlag wurde nicht debattiert und auch nicht Verfassungsrecht.

Andererseits wurde der Volksbegriff durch die Zusitzung des Prinzips der natürlichen Freiheit des Volkes auf die Republik inhaltlich zeitweise erheblich verengt. Denn nicht nur der König, auch die Aristokratie, gemeint ist wohl die hohe Aristokratie, alle Adeligen überhaupt, der Klerus, alle Privilegierten wurden mehr oder weniger deutlich aus dem Volksbegriff durch eine radikale gesellschaftliche

¹¹³ Verfassung vom 3. September 1791: Titre II Art. 1 „Le Royaume est un et indivisible“ und Titre III Art. 1 „La souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible. Elle appartient à la Nation; aucune section du peuple, ni aucun individu, ne peut s'en attribuer l'exercice“. Die Verfassung vom 24. Juni 1793 Art. 1 formulierte „La République est une et indivisible“ und in Art. 7 „Le peuple souverain est l'universalité des citoyens français“.

¹¹⁴ Im November 1789 hatten die Stände des Cambrésis sich gegen das Gesetz zur Säkularisierung des Kirchenvermögens gewandt. Darin sah die Nationalversammlung einen Verstoß gegen die Souveränität der Nation, Moniteur 2, 206 ff.

¹¹⁵ Die staatsrechtliche Konstruktion wurde zwar für Avignon eingehend diskutiert und für Savoyen angesprochen, aber nicht mehr für die belgischen Gebiete. Sie spielte letzten Endes keine entscheidende Rolle.

¹¹⁶ Moniteur 15, 456.

Gleichheit ausgeschlossen, sowohl in den Reden, wie auch z. B. durch das Dekret vom 15. Dezember 1792, was zur „purgation“ von „feindlichen“ Bevölkerungsgruppen, bis hin zur physischen Vernichtung führte¹¹⁷.

c. *Enthousiasme versus raison*

Die naturrechtlich-universalistischen Argumentationen zum Prinzip der natürlichen Freiheit und Souveränität der Völker gehören zur Inszenierung des Dramas der französischen Revolution und ihrer inneren Entwicklung¹¹⁸. Es spielte vor dem inneren wie dem äußeren Forum der Versammlungen, dem in der Salle de Manège real anwesenden französischen Volk und den umgebenden Völkern Europas, den Freunden wie den Feinden der französischen Revolution.

„Il est temps que le mouvement de cette Assemblée change; il faut qu’elle se dresse en majesté aux yeux des peuples qui la regardent“,

rief Isnard am 5. Januar 1792 in der Nationalversammlung aus¹¹⁹. Die Reden müssen auch als Ausdruck und Träger des allgemeinen revolutionären Enthusiasmus begriffen und interpretiert werden¹²⁰. Sie haben daher sprachlich ein starkes theatrales Moment an sich¹²¹.

Mit dem Drama spitzte sich 1792/93 auch die Sprache zu. Die Republik war nach innen wie nach außen keineswegs gesichert. Die Gleichzeitigkeit der Verabschiedung der beiden Dekrete vom November und Dezember 1792 mit dem Prozeß gegen Ludwig XVI., seiner Verurteilung durch denselben Konvent, in demselben Saal, vor demselben Publikum und seiner Hinrichtung zeigt die beiden Bühnen, auf denen das Schauspiel der republikanischen souveraineté du peuple gespielt wurde. Die innere wie die äußere Zerstörung der bisherigen Grundlagen der Ordnung Europas bedurfte der rhetorischen, dramatischen und appellativen Überbietung, um der neuen Ordnung nach innen wie nach außen universelle Legitimität zu verleihen und um die Einstellung der Abgeordneten wie der citoyens hervorzurufen, die notwendig war, um die Schwierigkeiten des Übergangs zu bewältigen. Es schien eines republikanisch-universellen enthousiasme zu bedürfen, um die Realisierung der Universalität des Prinzips der natürlichen Freiheit und

¹¹⁷ Z. B. Danton, Zum Volksbegriff Condorcets, *Isabelle Vissière*, Le peuple d’après Condorcet, in: Wissenschaftliche Zeitschrift der Martin Luther Universität Halle Wittenberg (XIX/1970) Heft 3/4, 111–117.

¹¹⁸ Dazu u. a. Gerhard Kurz, Die Französische Revolution als Schauspiel der Geschichte, in: Die Französische Revolution, Vorlesungen erster Teil, Helmut Berding, Günter Oesterle (Hrsg.), Gießener Diskurse (Gießen 1989) 155–171.

¹¹⁹ Moniteur 11, 47. Maximin Isnard, 1791 Mitglied der 2. Nationalversammlung, 1792 des Konvents, zeitweise des Wohlfahrtausschusses, 1796 des Rates der Fünfhundert.

¹²⁰ Zur Sprache in der französischen Revolution Jacques Guilhaumou, Sprache und Politik in der französischen Revolution (Frankfurt a. M. 1989); Hans Ulrich Gumbrecht, Funktionen parlamentarischer Rhetorik in der Französischen Revolution (München 1978).

¹²¹ Georg Forster: „Der Enthusiasmus hat immer etwas Theatralisches“, zit. bei Kurz, Revolution 162.

Souveränität der Völker zu tragen, von dem man sich zudem einen dauerhaften Frieden erhoffte, wenn die eigensüchtigen Despoten und ihre Helfershelfer erst einmal vertrieben wären. Aber dieser Enthusiasmus erwies sich als flüchtig. Zwar zog Danton im März 1793 noch das Dekret vom 15. Dezember 1792 für den Anschluß Belgiens heran, schüttete aber wenige Tage später seinen Spott über den Enthusiasmus des Konvents als Weltbeglückung in China aus. Er, Ducos u. a. setzten dem erfolgreich die auf die Probleme und Interessen Frankreichs bezogene politische *raison* entgegen.

Der Begriff Enthusiasmus schwankt im 18. Jahrhundert in seiner Akzeptanz¹²². Vor allem Voltaire stand ihm kritisch gegenüber, wohingegen Diderot und Rousseau ihn positiv besetzten. Holbach verwandte ihn offenbar bewußt widersprüchlich. Einerseits heißt es „Si l'enthousiasme est louable, c'est sans doute quand il a le bien-être du genre humain pour objet“. Das könnte eine Grundlage des Dekrets vom 15. Dezember 1792 sein. Andererseits fordert er „Il est temps de puiser dans la nature des remèdes contre les maux que l'enthousiasme nous a fait“¹²³. Hier ist zwar wohl ein religiöser Enthusiasmus gemeint. Aber das läßt sich auf den quasi-religiösen republikanischen Enthusiasmus übertragen. Danton scheint dieser negativen Beurteilung des Enthusiasmus durch Voltaire und Holbach zu folgen, wenn er die durch die Vernunft zu bestimmenden Interessen der Republik gegen den republikanischen Enthusiasmus setzt. Mochten die Revolution und der Krieg weitergehen, der Enthusiasmus war erschöpft. Spätere Versuche, ihn wieder zu beleben, u. a. durch den Vorschlag Grégoires für eine déclaration des droits des gens hatten keinen Erfolg¹²⁴. An die Stelle der réunions traten die offenen Annexionen.

d. Selbstbestimmung der Völker?

Handelt es sich bei dem Prinzip der ab 1790 zur souveraineté des peuples universalisierten souveraineté du peuple um eine Frühform des Rechts auf Selbstbestimmung? Belissa hat das verneint¹²⁵. Die zentrale Frage sei nicht der unabhängige Staat gewesen, sondern die Volkssouveränität im Verhältnis zur Souveränität des Königs.

Es ging ab 1789 in der Tat zunächst darum, die eigene Freiheit und Volkssouveränität nach innen zu verwirklichen und dann ab 1791 nach außen zu verteidigen.

¹²² Ich folge Werner Kraus, Über französisch „enthousiasme“ im 18. Jahrhundert, in: Wissenschaftliche Zeitschrift der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg (XIX/1970) Heft 3/4, 91–100. Zu Enthusiasmus allgemein A. Müller, Art. Enthusiasmus, in: Historisches Wörterbuch der Philosophie, Joachim Ritter u. a. (Hrsg.) 2, 525–528; Wolfgang H. Schrader, Art. Enthusiasmus, in: Ästhetische Grundbegriffe, Historisches Wörterbuch in sieben Bänden (AGB), Karheinz Barck (Hrsg.), 2 (Stuttgart, Weimar 2001) 223–240.

¹²³ Zitate bei Kraus, ebd. 98 f.

¹²⁴ Moniteur 16, 688. Georg Friedrich Martens, Einleitung in das positive Europäische Völkerrecht auf Verträge und Herkommen gegründet (Göttingen 1796) Vff. unterzog sie einer scharfen Kritik.

¹²⁵ Belissa, Fraternité 222.

Auch in der Universalisierung des Prinzips in der Theorie und seiner Umsetzung in der politischen Praxis der Befreiungen und Vereinigungen ging es für die Bevölkerungen dieser Gebiete darum, die Herrschaft der Despoten und Tyrannen abzuwerfen und sich als freie Völker zu konstituieren. Aber der zweite Schritt schloß sich mit einer gewissen inneren Notwendigkeit an, auf dieser Legitimation über den eigenen politischen Status durch Loslösung von ihrem bisherigen Staat und Beitritt zu Frankreich zu bestimmen, wenn auch schließlich nur in die eine Richtung der Vereinigung mit Frankreich. Dieser innere Zusammenhang kam in den Anträgen wie in den Debatten um die Reunionen sehr deutlich zum Ausdruck. Mit dem Beitritt wollte der zum freien und souveränen Volk gewordene Volksteil endgültig das Königtum und seinen Despotismus abschütteln, was durch Verbleiben im alten Gesamtstaat nicht möglich war. Insofern unterschied sich diese „Selbstbestimmung“ über den politisch-staatlichen Status vom modernen gegen eine Fremdherrschaft gerichteten Selbstbestimmungsrecht, aber auch von dem Widerstandsrecht der vorhergehenden Epochen, das u.a. die niederländischen Provinzen zur Verteidigung ihrer alten – ständischen – Rechte, Freiheiten, Privilegien als Grundlage der Lösung von der Herrschaft Philipps II. als Landesherrn geltend machten. Aus dem Reich traten sie – zunächst – ausdrücklich nicht aus¹²⁶.

Dennnoch kann das Prinzip der souveraineté du peuple als „Urgrund“ des Selbstbestimmungsrechts bezeichnet werden. Denn das moderne Selbstbestimmungsrecht gründet seine Legitimation theoretisch in der vorausgesetzten, in der Konzeption der französischen Politiker der Revolution naturrechtlichen, Freiheit eines Volkes, sich selbst politisch-rechtlich zu organisieren und sich eine eigene Verfassung der Freiheit zu geben, und begründet eben darin in letzter Konsequenz auch den Anspruch auf einen eigenen Staat. Moderne, nach innen gerichtete Volkssouveränität und modernes nach außen gerichtetes Selbstbestimmungsrecht können als historisch gewachsene Ausfächerungen des universellen Prinzips der souveraineté des peuples oder des nations angesehen werden, wie es in den Reden der Abgeordneten der drei Repräsentativversammlungen der französischen Revolution politisch eingesetzt wurde.

Summary

The paper analyses the debates of the three French parliamentary assemblies of the French Revolution between 1789 and 1793, Assemblée Nationale, Assemblée Legislative, Convention, on the topic of the sovereignty and liberty of the people as the basic political principle of the French revolution founded by natural law. By these debates the political discourse left the purely academic and theoretical level it had had within the ancien régime and became itself politically relevant ac-

¹²⁶ Vertrag über die Union von Utrecht 1579, Präambel a.E., *Jean Dumont*, Corps universel diplomatique du Droit des Gens, IV (Amsterdam 1728) Nr. CLVIII, 322.

tion. The topic was used as well as a foundation of the interior revolution against the absolute king and for the establishment of the *Déclaration des droits de l'homme* and of the Constitution of 1791 as for the shaping and active formation of the external politics. This paper concentrates on the latter.

During a first phase from 1789 till 1791 the Assemblée Nationale had a more pacifist tendency against wars, especially wars of conquest running against the sovereignty and liberty of other peoples. Only wars of defence should be allowed. This became a rule of the new Constitution.

But in a second phase from the end of 1791, the leading group of the representatives of the newly elected Assemblée représentative got the feeling that the results of the Revolution were endangered by the activities of the noble emigrants and their patrons, the Kings of Bohemia, who was at the same time Emperor, and Prussia. They pleaded actively for war against the old European "tyrants" and "despots" to defend the newly acquired sovereignty and liberty of the people, which led to the French declaration of war on the 21st April 1792.

With the transformation of the kingdom of France into the first French Republic in 1792, the third phase began. The principle of the sovereignty and liberty of the people was, as principle of natural law, established as a universal principle of all peoples. The war was understood as a way and even a "duty" of the first liberated people to liberate the other peoples from the yoke of tyranny and oppression by the kings or "tyrants" and the feudal system. The occupation of parts of Belgium, Savoy and the German Empire, gave the Convention the opportunity to transform this "mission" into an active policy and by decree of 15th December 1792 it ordered the French generals to initiate revisions of the existing feudal system into a republican constitution for the occupied territories in order to liberate the peoples in those territories from the tyranny of the monarchs, even against the will of the population.

A second step followed. Already in 1790/91 the Assemblée Nationale had discussed and finally accepted the application expressed by their representatives of the papal dependencies Avignon and Venaissin in the name of the principle of the sovereignty and liberty of the peoples, to be incorporated into the revolutionary French state. Now the newly occupied territories were incorporated into the French Republic, if their representatives applied freely and in due form for an incorporation, which then was not considered as a conquest, forbidden by the constitution. But when in 1793 the fortune of war changed, the debates in the Convention became more realistic and interest oriented. Other criteria became important, the political and especially economic interests of France, its natural boundaries or frontiers etc.

A special issue of the debates on the sovereignty and liberty of the – French – people, but related to the questions of war, peace and incorporation of foreign territories concerned the binding force of the old treaties the kings had concluded with the Pope in the 14th century concerning Avignon, with the Emperor in the 17th century concerning Alsace and the alliance with the other Bourbon monarchs concerning their mutual defence of the 18th century. It was generally accepted in

the debates that the principle of the sovereignty and liberty of the – French – people gave the right to the Assembly to renounce treaties concluded before the Revolution by the kings, if they were no longer in the interest of the people.

Jörg Fisch

Selbstbestimmung vor der Selbstbestimmung

Die Herausbildung des modernen Begriffs des Selbstbestimmungsrechts der Völker in Amerika

1. Die Entstehung des Begriffs ‚Selbstbestimmungsrecht der Völker‘

Begriffe haben, paradox gesprochen, in der Regel eine vorbegriffliche Phase. In ihr ist der Sachverhalt, der durch einen Begriffsausdruck zusammengefaßt wird, bereits als Einheit bewußt, während die prägnante sprachliche Bezeichnung noch fehlt¹. Zuweilen ist aber auch der Ausdruck zuerst, und er wird nur langsam inhaltlich ausgefüllt, also terminologisch gestaltet.

Einen besonders ausgeprägten Fall einer späten Entstehung und noch späteren Ausbreitung eines Begriffswortes im Vergleich zu dem mit ihm gedachten Sachverhalt bildet der Begriff der (kollektiven) Selbstbestimmung eines Volkes, prägnant dann als Selbstbestimmungsrecht der Völker. Der Ausdruck ist vermutlich erst in den frühen 1850er Jahren mehr beiläufig entstanden. So sprach der ungarische Politiker Lajos Kossuth am 3. November 1851 in London vom „souveränen Recht jeder Nation, über sich selbst zu bestimmen“ („sovereign right of every nation to dispose of itself“). Das sei ein „allgemeines Gesetz der Menschheit“ („common law of mankind“), meinte er am 11. Dezember des gleichen Jahres in New York². Geläufiger wurde die Wendung erst seit den 1860er Jahren. J. H. Guigné sprach 1862 vom „Recht der Völker, über sich selbst zu bestimmen“ („droit des peuples de disposer d'eux-mêmes“)³, und 1865 beschäftigte sich die Erste Internationale in London mit dem „Recht jedes Volkes, über sich selbst zu bestim-

¹ Zu dieser und weiteren im folgenden verwendeten Unterscheidungen s. *Jörg Fisch*: Zusammengesetzte Begriffe, in: Archiv für Begriffsgeschichte 17 (1973) 93–118.

² *Lajos Kossuth*: Selected speeches. Condensed and abridged, with Kossuth's express sanction, by Frances W. Newman (New York 1854) 15, 50 u. ö. Kossuth hielt seine Vorträge auf Englisch. Ob er ursprünglich englisch oder ungarisch formulierte, ließ sich nicht klären. Vgl. noch die ähnliche Formulierung von 1852 in: Kossuth in New England. A full account of the Hungarian governor's visit to Massachusetts (Cleveland 1852) 157. Frühere Belege, insbesondere auch für die Revolutionen 1848/1849, sind bislang nicht beigebracht worden.

³ *J. H. Guigné*, Considérations sur l'Italie (Paris 1862) 67.

men“ („right of every people to dispose of itself“)⁴. Auch im Deutschen kam der Ausdruck ab den frühen 1860er Jahren auf; die eigentliche Formel findet sich besonders prägnant 1870 beim Philosophiehistoriker Eduard Zeller als „Selbstbestimmungsrecht der Völker“⁵.

Die Rede von einer vorbegrifflichen Phase eines Begriffs ist insofern problematisch, als ein klares Kriterium fehlt, mit dessen Hilfe der Zeitpunkt der Entstehung eines Begriffs bestimmt werden kann. Das gilt auch und besonders für ‚Selbstbestimmung‘ und ‚Selbstbestimmungsrecht‘. Die Suche nach einzelnen Elementen eines Begriffs führt leicht zum Postulat eines Universalbegriffs, daß also etwa (kollektive, auf Völker oder Staaten bezogene) Selbstbestimmung zu allen Zeiten und an allen Orten vorkommt, im Sinne der in Bürger- und Sezessionskriegen geforderten und erkämpften Unabhängigkeit, vom jüdischen Kampf gegen die Römer über den Abfall der Niederlande von Spanien, den Aufstand von Tupac Amaru in Peru und den US-Bürgerkrieg bis zu den Auseinandersetzungen zwischen Serben und Kosovaren am Ende des 20. und zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Die Antwort auf die Frage, ob man von einem weltgeschichtlichen Universal oder einem spezifischen, beispielsweise nur für die europäische Neuzeit geltenden Epochabegriff sprechen will, hängt letztlich von der gewählten Definition ab. Hier soll die (stets kollektiv verstandene) Selbstbestimmung als historischer, erst seit dem späten 18. Jahrhundert aufkommender Begriff betrachtet werden, wobei besonderes Augenmerk auf eine vorbegriffliche Phase gelegt wird. Diese Phase zeigt, wenn eine entsprechende Definition verwendet wird, einige Eigentümlichkeiten, die sonst bei der Entstehung eines Begriffs zumindest nicht in dieser Deutlichkeit sichtbar werden. Selbstbestimmung und Selbstbestimmungsrecht finden sich in Amerika im späten 18. und im frühen 19. Jahrhundert von der Sache her gesehen in voller Ausprägung, ohne daß der entsprechende Ausdruck auch nur in Ansätzen gebildet wird. Wohl aber ist eine Art Vorläuferbezeichnung weit verbreitet: ‚Unabhängigkeit‘. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entsteht dann der Ausdruck ‚Selbstbestimmung(srecht)‘ – aber nicht etwa in Amerika, wo die Sache schon lange existiert, sondern in Europa. Er wird zunächst nur selten gebraucht, gegen Ende des Ersten Weltkrieges aber plötzlich zu einem zentralen, exklusiv positiv verstandenen politischen Schlagwort. Ein solches ist er seither geblieben. Seit der Mitte des 20. Jahrhunderts ist er darüber hinaus zu einem der wichtigsten Begriffe des Völkerrechts geworden, indem ein kollektiv aufgefaßtes Recht aller Völker auf Selbstbestimmung kodifiziert worden ist⁶. Doch

⁴ Minutes of London Conference of the First International, September 1865, in: Documents of the First International, hrsg. v. Institute of Marxism-Leninism of the CC, CPSU 1 (Moskau o.J.) 246.

⁵ Eduard Zeller, Das Recht der Nationalität und die freie Selbstbestimmung der Völker, in: Preussische Jahrbücher 26 (1870) 627–650, hier 628. Vgl. Luigi Emery, „Selbstbestimmungsrecht“ (per la storia di una formula), in: Rivista internazionale di filosofia del diritto 18 (1938) 312–323.

⁶ 19. Dezember 1966: Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, in: Menschenrechte. Ihr internationaler Schutz, hrsg. v. Bruno Simma (München 21985) 22–38 und 60–68. In bei-

bis heute wird die vorbegriffliche Phase, die sich wesentlich in Amerika abgespielt hat, nicht als Teil der Geschichte des Begriffs (die weitgehend auf Europa, Afrika und Teile Asiens reduziert worden ist) erkannt oder gar anerkannt. Die Terminologie von ‚Selbstbestimmung‘ und ‚Selbstbestimmungsrecht‘ wird nach wie vor so gut wie gar nicht auf die Loslösung Amerikas von Europa bezogen. Es ist die These der folgenden Ausführungen, daß ‚Selbstbestimmung‘ und ‚Selbstbestimmungsrecht‘ seit dem späten 18. Jahrhundert begriffsprägende Kraft gehabt haben, obwohl sie im terminologischen Sinne zunächst gar nicht vorhanden waren und, als sie dann ab der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zur Verfügung standen, auch noch nachträglich konsequent vom Bezug auf ihre Entstehungsphase ferngehalten wurden. Das Selbstbestimmungsrecht der Völker hat also eine entscheidende amerikanische Entstehungsphase, die bislang weitgehend ignoriert worden ist. Am Schluß ist zu fragen, weshalb der Begriff nach seiner Entstehung nicht auf diese Phase zurückprojiziert worden ist.

2. Definitionen: absolute und konditionale Rechte

Die hier verwendete Definition der Selbstbestimmung und des Selbstbestimmungsrechts geht von zwei Elementen aus, die sich gegenseitig ergänzen und verstärken, einem faktischen und einem rechtlichen. Nur wenn beide gegeben sind, soll von Selbstbestimmung und Selbstbestimmungsrecht die Rede sein.

1. Das faktische Element bezieht sich auf die Entkolonialisierung. Von Selbstbestimmung, auch wenn der Ausdruck nicht vorkommt, soll hier nur dann die Rede sein, wenn ein Gebiet, das von einem anderen Gebiet aus beherrscht wird, von dem es entweder durch ein Meer oder durch eine größere Landmasse (oder auch durch beides), klar abgetrennt ist, die politische Selbständigkeit oder das Recht darauf erlangt. Dieses Kriterium ist restriktiver als der moderne Selbstbestimmungsbegriff, bei dem man auch dann von Selbstbestimmung spricht, wenn ein Gebiet sich selbständig macht oder in die Unabhängigkeit entlassen wird, das vorher mit einem oder mehreren anderen auf einer zusammenhängenden Landmasse einen Staat bildete. Das gilt bis zur Gegenwart und ist bei der Auflösung der Sowjetunion und Jugoslawiens, aber auch etwa der Tschechoslowakei, deutlich geworden. Andererseits ist nicht erst heute, sondern mindestens seit dem US-amerikanischen Bürgerkrieg heftig umstritten, ob eine Sezession als zulässig zu gelten hat. Jedenfalls verliert der Selbstbestimmungsbegriff seine historische Tieffenscharfe, wenn jegliche politische Loslösung eines Gebietsteils, die in der Geschichte vorgekommen ist, als Resultat von oder als Akt der Selbstbestimmung betrachtet wird. Solange eine solche Verselbständigung nicht in den Quellen ausdrücklich als Selbstbestimmung bezeichnet wird, gilt im folgenden nur die Ent-

den Pakten lautet Art. 1,1 identisch: „Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung. Kraft dieses Rechts entscheiden sie frei über ihren politischen Status und gestalten in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung“ (ebd. 22; 60).

kolonisierung über eine größere Distanz hinweg als Auswirkung von oder als Akt der Selbstbestimmung.

2. Wichtiger ist das rechtliche Kriterium. Von Selbstbestimmung soll hier nur dann die Rede sein, wenn sie als Ausübung eines absoluten und nicht nur eines konditionalen Rechts eines Volkes oder einer Gruppe, die sich selbst als Volk oder als Teil eines Volkes versteht, auf Unabhängigkeit erscheint. Ein absolutes Recht steht einem Berechtigten kraft dessen bloßer Existenz zu, solange er es nicht durch eigenes Unrecht verwirkt hat und es nicht am gleichen Recht Anderer seine Grenzen findet. Im Falle des Selbstbestimmungsrechts der Völker heißt das, daß ein Volk, in Übereinstimmung mit den Internationalen Menschenrechtspakten von 1966, einfach aufgrund seiner Eigenschaft, ein Volk zu sein, oder sich als ein solches zu verstehen, das Recht auf Selbstbestimmung und damit auf die Bildung eines eigenen, unabhängigen Staates hat. Weitere Bedingungen müssen nicht erfüllt sein. Der Grund für ein solches Recht liegt ausschließlich in dessen Inhaber, nicht in demjenigen, auf dessen Kosten es gewährt wird. Der Gewährende kann sich verhalten, wie er will – er hat keinen Einfluß auf das Recht des Begünstigten. Ein konditionales Recht hingegen ist an zusätzliche Bedingungen geknüpft, die nicht vom Berechtigten, sondern vom Verpflichteten erfüllt werden müssen. Im vorliegenden Falle bedeutet das in der Regel: Nur wenn ein Staat ein Volk oder einen Volksteil oder eine Minderheit schlecht behandelt, erhält der schlecht Behandelte ein Recht auf Unabhängigkeit, und selbst in diesem Falle nur dann, wenn jener sich weigert, Genugtuung zu leisten, als ein Mittel zur Abhilfe bei schlechter Behandlung des Berechtigten durch den Verpflichteten, also bei Tyrannie, Despotismus oder ungerechter Regierung. Es handelt sich um ein Notrecht, das den Berechtigten vor Unrecht schützen soll. Man kann auch von einem remedialen Recht sprechen⁷.

3. Die Unabhängigkeit der Vereinigten Staaten

Ab welchem Zeitpunkt kann und muß gemäß diesen Kriterien von Selbstbestimmung und einem Selbstbestimmungsrecht gesprochen werden? Beim faktischen Kriterium liegt die Sache klar: Die erste Entkolonialisierung von weltgeschichtlicher Bedeutung ist die Unabhängigkeit der USA, eingeleitet durch die Unabhängigkeitserklärung von 1776 und die Anerkennung dieser Unabhängigkeit durch Frankreich 1778 und durch Großbritannien 1783.

Schwieriger fällt die Entscheidung beim rechtlichen Kriterium. Hier erfolgt ein allmählicher Übergang, kann nicht von einer scharfen Grenze die Rede sein. Im-

⁷ Das Konzept eines medialen Rechts im Zusammenhang der Sezession ist insbesondere von Allen Buchanan entwickelt worden. Vgl. vor allem *Allen Buchanan, Secession. The morality of political divorce from Fort Sumter to Lithuania and Quebec* (Boulder 1991) und *ders., Justice, legitimacy, and self-determination. Moral foundations for international law* (Oxford 2004).

merhin ist gemäß diesem Kriterium die US-Unabhängigkeitserklärung noch keine Ausübung eines Selbstbestimmungsrechts. Auch wenn in der Wirkungsgeschichte der Anfang der Unabhängigkeitserklärung mit seiner Berufung auf ewige Wahrheiten und unveräußerliche Rechte am wichtigsten gewesen ist, so ist die Stoßrichtung des Texts insgesamt eine andere, ausgesprochen traditionalistische. Im Mittelpunkt steht die ausführliche Aufzählung des vom englischen König Georg III. begangenen Unrechts. Die Liste enthält auch vergleichsweise harmlose Vorwürfe, solche jedenfalls, die kaum einen Krieg zu rechtfertigen vermögen, etwa die Erschwerung der Einwanderung oder die Einstellung zu vieler Beamten⁸.

Der Zweck der Anschuldigungen, die etwa die Hälfte des Texts ausmachen, ist klar: Sie sollen den König ins Unrecht setzen und die amerikanischen Forderungen rechtfertigen: „Ein Fürst, dessen Charakter auf solche Weise durch lauter Handlungen gekennzeichnet ist, die einen Tyrannen ausmachen, ist nicht geeignet, über ein freies Volk zu herrschen.“⁹ Das heißt umgekehrt: Hätte sich der König korrekt verhalten, hätte er seine Pflichten erfüllt, so hätten die Amerikaner keinen Grund zur Aufkündigung ihrer Gefolgschaft (*allegiance*). Erst die permanenten Rechtsverletzungen, die den König zum Despoten und Tyrannen abstempen, und seine Weigerung, Abhilfe zu schaffen, geben den Amerikanern das Recht, die Unabhängigkeit zu proklamieren. Ihr Recht auf Unabhängigkeit ist also lediglich konditional. Solange sie gut regiert wurden, hatten sie offenbar kein Recht, sich ihrer Regierung zu entziehen oder zu entledigen. In dieser Hinsicht ist das Vorgehen der Amerikaner durchaus traditionell. Sie berufen sich nicht auf irgendein neues Recht, sondern auf das Recht des Widerstands gegen eine tyrannische Herrschaft, das innerhalb und außerhalb Europas Tradition hat, ein Recht, das bei jedem Aufstand, jeder Rebellion und Revolution in Anspruch genommen werden kann¹⁰. Es ist kein Recht, das nach Belieben, unabhängig vom Verhalten der Gegenseite ausgeübt werden kann. Vielmehr muß es zuerst durch Unrecht der Gegenseite aktiviert werden. Erst wenn die Herrschenden die Rechte der Beherrschten verletzt haben, haben diese ein Recht auf Widerstand.

Noch fehlt also das absolute Recht. Damit kann nach den hier verwendeten Kriterien auch nicht im umfassenden Sinne von Selbstbestimmung und Selbstbestimmungsrecht gesprochen werden. Die Erlangung der Unabhängigkeit ist die Entschädigung für erlittenes Unrecht, nicht die Inanspruchnahme eines Rechts, das dem Berechtigten unabhängig vom Verhalten des Verpflichteten zukommt.

⁸ Die Unabhängigkeitserklärung wird hier und im folgenden zitiert nach *Henry Steele Commager* (Hrsg.), *Documents of American history* (New York 1973) 1, 100 ff. Für eine Einordnung in universalgeschichtliche Zusammenhänge vgl. *David Armitage*, *The Declaration of Independence. A global history* (Cambridge, Mass. 2007).

⁹ „A Prince, whose character is thus marked by every act which may define a Tyrant, is unfit to be the ruler of a free People.“ *Commager*, 1, 102.

¹⁰ Zum Forschungsstand vgl. etwa *Robert von Friedeburg* (Hrsg.), *Widerstandsrecht in der frühen Neuzeit. Erträge und Perspektive der Forschung im deutsch-britischen Vergleich* (Berlin 2001); ders., Art. *Widerstandsrecht*, in: *Historisches Wörterbuch der Philosophie* 11 (Darmstadt 2004) 714–720; *Jean-Claude Zancarini* (Hrsg.), *Le droit de résistance, XIIe–XXe siècle* (Lyon 2001).

Immerhin finden sich in der Unabhängigkeitserklärung und in ihrem Umkreis doch schon einige Ansätze, die zeigen, in welche Richtung die weitere Entwicklung verlaufen wird.

Gleich zu Beginn der Unabhängigkeitserklärung ist davon die Rede, es könne für ein Volk nötig werden, die politischen Bande zu einem andern Volk aufzulösen und unter den Mächten der Welt „die getrennte und gleichberechtigte (*separate and equal*) Stellung einzunehmen, zu der die Gesetze der Natur und des Gottes dieser Natur sie ermächtigen“. Hier wird eine grundsätzliche Gleichheit nicht nur der Staaten, sondern der Völker postuliert, und man könnte von einem Recht auf eine solche gleichberechtigte Stellung sprechen. Doch davon ist nicht wirklich die Rede. Denn schon ganz zu Beginn heißt es: „Wenn es im Lauf der menschlichen Dinge nötig wird für ein Volk, die politischen Bande aufzulösen, die es mit einem anderen verbunden haben“ und nicht etwa, wenn dieses Volk das Bedürfnis empfindet, das entsprechende Recht in Anspruch zu nehmen. Das gilt auch wieder am Schluß, wenn es heißt, „daß diese Vereinigten Kolonien freie und unabhängige Staaten sind und rechtmäßigerweise sein sollen“. Dieser Aussage liegt nicht ein angenommenes uneingeschränktes Recht auf Unabhängigkeit zugrunde, sondern es geht erneut um die Folgen der Rechtsverletzungen durch die Gegenseite. Die Vorstellung, sich einfach auf ein absolutes Recht auf Unabhängigkeit zu berufen, ohne zu begründen, weshalb ein so außerordentlicher Schritt getan wurde, lag den Unterzeichnern der Erklärung fern. So sagen sie denn auch ausdrücklich, daß Rücksicht auf die Meinungen der Menschen es gebiete, die Gründe für die Lossagung vom bisherigen Herrn anzugeben. Ziel der Erklärung ist der Nachweis, daß Rechte, die noch überwiegend feudaler Natur sind, indem der König als Lehns-herr und die Kolonien als Vasallen gegenseitige, wenn auch ungleiche Rechte und Pflichten haben, verletzt worden sind und nicht, daß die Kolonisten ein uneingeschränktes Recht auf Unabhängigkeit haben.

4. Thomas Paine und das Recht auf Unabhängigkeit

Nun wurde in einer solchen Erklärung sicherlich mit besonderer Vorsicht argumentiert. Doch auch in anderen Zusammenhängen wurde kein uneingeschränktes, nichtkonditionales Recht auf Unabhängigkeit postuliert¹¹. Das wird besonders deutlich im erfolgreichsten und wohl auch einflußreichsten Pamphlet im Zusammenhang des nordamerikanischen Unabhängigkeitskampfes, dem Traktat *Common Sense* von Thomas Paine, der im Januar 1776 erschien¹². Paine trug die Argumente zugunsten der Unabhängigkeit zusammen. Neben der Betonung des

¹¹ Vgl. zum Folgenden *Edwin G. Burrows, Michael Wallace*, The American revolution: the ideology and psychology of national liberation, in: Perspectives in American History 6 (1972) 165–306.

¹² *Thomas Paine*, Common Sense, in: *Michael Foot, Isaac Kramnick* (Hrsg.), Thomas Paine Reader (Harmondsworth 1987) 65–115. Im folgenden wird nach dieser Ausgabe zitiert.

Unrechts der Gegenseite standen vor allem Hinweise auf die Unvermeidlichkeit einer Emanzipation. Dazu diente etwa der Vergleich mit den menschlichen Lebensaltern: was Kindern gegenüber gerechtfertigt war, war es nicht mehr gegenüber Erwachsenen¹³. Auch künftig wichtig wurde das geographische Argument, daß sich ein Land nicht über tausende Kilometer Ozean hinweg regieren lasse und daß es hochgradig absurd sei anzunehmen, ein Kontinent lasse sich auf ewig durch eine Insel beherrschen¹⁴. Auch die Reifemetapher lag auf der Hand: Der Kontinent ist jetzt reif für die Unabhängigkeit¹⁵. Weiter bemüht Paine das Naturrecht: „Eine eigene Regierung ist unser natürliches Recht.“¹⁶ Hier kommt er dem absoluten Recht, dem Selbstbestimmungsrecht am nächsten. Aber ein Anspruch auf Unabhängigkeit wird dann doch nicht daraus abgeleitet. Paine zieht keine weiteren Konsequenzen – die Grundlage bleibt das Unrecht der Gegenseite. Offensichtlich schreckt Paine vor dem letzten Schritt zum absoluten Recht zurück. So gibt er sich überzeugt, Amerika hätte ohne Kolonialherrschaft ganz anders floriert¹⁷. Hier läge die Forderung nach einem Recht auf Unabhängigkeit nahe – aber es wird nicht postuliert. Das Argument bleibt empirisch: Eine unabhängige Kolonie gedeiht besser als eine abhängige. Daraus werden keine rechtlichen Folgen abgeleitet. Wer die Unabhängigkeit gut zu nutzen versteht, hat deshalb noch lange kein Recht auf Unabhängigkeit.

Das beste Argument gegen die Zurückhaltung, die selbst Paine in der Frage eines absoluten Rechts auf Unabhängigkeit noch bestimmte, war die Unabhängigkeitserklärung selber, und vor allem ihr Erfolg. Spätestens im Januar 1777 zog Paine die Konsequenzen daraus, wobei er auch gleich umfassend kontinental argumentierte: Er sprach vom „natürlichen Recht des Kontinents auf Unabhängigkeit“. Seine zögernde Haltung vom vorangegangenen Jahr vergessend, behauptete er jetzt, dies sei „ein Punkt, der noch niemals in Frage gestellt wurde. Er erlaubt keinerlei Diskussion. Ein solches Recht zu leugnen wäre eine Art Atheismus gegen die Natur“¹⁸.

5. Die Konstruktion des Selbstbestimmungsrechts in Hispanoamerika

Die Unabhängigkeitserklärung der USA war so erfolgreich, daß sie in der gleichen Region kein zweites Mal eingesetzt zu werden brauchte. Nach dem Friedensschluß von 1783 stand das Existenzrecht des neuen Staates nicht mehr ernsthaft

¹³ Ebd. 80f.; 89.

¹⁴ Ebd. 86.

¹⁵ Ebd. 94.

¹⁶ Ebd. 92.

¹⁷ Ebd. 81.

¹⁸ Thomas Paine, The American crisis III (19. April 1777), in: *ders.*, Collected writings, hrsg. v. Eric Foner (New York 1995) 116–146, hier 121.

zur Debatte. So mußte auch die legitimatorische Grundlage der Erklärung von 1776 nicht erweitert werden. Es erstaunt infolgedessen nicht, daß die weitere Entwicklung des Begriffs in einem anderen, aber doch verwandten Zusammenhang erfolgte, in der Entkolonialisierung Lateinamerikas, die überwiegend in die Jahre zwischen 1808 und 1826 fiel¹⁹. Auch wenn heute angesichts der unterschiedlichen Ergebnisse der beiden Unabhängigkeitsprozesse in Nord und Süd eher die – keineswegs zu leugnenden – Differenzen betont werden, so war der Einfluß der Emancipation der nordamerikanischen Kolonien auf den Süden zeitgenössisch außerordentlich groß. Die Vereinigten Staaten wurden in den meisten Punkten, die die Loslösung vom europäischen Mutterland betrafen, zum bewunderten Vorbild. Auch das Konzept eines Rechts auf Selbstbestimmung scheint, wie Paine zeigt, im Norden entstanden zu sein. Aber es gelangte erst im Süden in die entscheidenden Dokumente, also die Unabhängigkeitserklärungen. Im Norden hatte die Unabhängigkeitserklärung ja kein Selbstbestimmungsrecht gekannt, sondern lediglich ein traditionelles Widerstandsrecht. Noch nicht einmal von ‚Unabhängigkeit‘ war die Rede²⁰, und das Dokument bezeichnete sich selbst lediglich als „Declaration“, nicht als „Declaration of Independence“. In den hispanoamerikanischen Erklärungen hingegen war sehr oft von ‚Unabhängigkeit‘ die Rede²¹. Die in der französischen Tradition stehende erste amerikanische Unabhängigkeitserklärung nach 1776, 1804 in Haiti, ist zwar von extremem Haß auf die als Barbaren denunzierten Franzosen geprägt. Sie stellt sich unter das Motto „Freiheit oder Tod“; jeder Franzose, der ins Land kommt, soll umgebracht werden. Dazu ist ‚Unabhängigkeit‘ zum zentralen Begriff geworden. Von einem Recht darauf aber ist nicht die Rede²².

Wichtiger noch waren die staatsrechtlichen Unterschiede. Im Norden war der eigene, englische König, der seine Macht unrechtmäßig vergrößern wollte oder

¹⁹ Als Überblick *John Lynch: The Spanish American revolutions 1808–1826* (London 1973). Vgl. auch *Inge Buisson, Herbert Schottelius*, Die Unabhängigkeitsbewegungen in Lateinamerika 1788–1826 (Stuttgart 1980); *John Lynch* (Hrsg.), Latin American Revolutions, 1808–1826. Old and new world origins (Norman, Okl. 1994); *Jaime E. Rodriguez*, La independencia de la América española (Mexiko 2005); *Manuel Chust, José A. Serrano* (Hrsg.), Debates sobre las independencias iberoamericanas (Madrid 2007). Eine Zwischenstellung zwischen Nord und Süd nehmen die verschlungenen Vorgänge auf Saint-Domingue/Haiti seit 1789 ein. Sie werden hier nicht gesondert betrachtet. Sie sind zwar von besonderer Bedeutung für die Geschichte der Sklaverei, zeigen aber keine wirkliche Sonderentwicklung in der hier interessierenden Frage.

Die Unabhängigkeitskämpfe in ganz Amerika 1775–1826 werden hier als erste Entkolonialisierung bezeichnet, im Gegensatz zur zweiten, weltweiten im 20. Jahrhundert.

²⁰ Nur das Adjektiv erscheint, im berühmten Satz „that these United Colonies are, and of Right ought to be Free and Independent States“. Am Ende ist dann nochmals von „Independent States“ die Rede. Selbst die Unabhängigkeit ist also noch nicht zum Begriff geronnen. *Commaier*, (s. Anm. 8) 1, 102.

²¹ Eine Zusammenstellung der meisten amerikanischen Unabhängigkeitserklärungen des 18.–20. Jahrhunderts findet sich bei *Javier Malagón* (Hrsg.), Las actas de independencia de America (Washington 1973).

²² 1. Januar 1804 Haiti. Ebd. 75–78.

zumindest zu wollen schien, der Hauptfeind, gegen den das Widerstandsrecht mobilisiert werden mußte und konnte. In Iberoamerika hieß der Hauptfeind bis 1814 Napoleon. Für die Kolonien ging es, als Napoleon 1807/1808 die Iberische Halbinsel eroberte, zunächst nicht um den Abfall vom eigenen König, sondern um dessen Unterstützung gegen den französischen Usurpator. Die 1807 erfolgte französische Besetzung Portugals hatte zur Flucht der Königsfamilie und des Hofes nach Brasilien geführt, während Napoleon 1808 in Spanien den rechtmäßigen Herrscher zur Abdankung gezwungen und seinen eigenen Bruder Joseph Bonaparte an dessen Stelle gesetzt hatte. Die Kolonien stellten sich hinter die rechtmäßigen Herrscher, und ihre seit 1809 einsetzenden Unabhängigkeitserklärungen waren zunächst mehr eine Auswirkung des Machtvakums als des Widerstands gegen den König. Angesichts der britischen Seeherrschaft war Napoleon nicht imstande, die spanischen Kolonien in Amerika zu beherrschen. Erst nach dem Ende der napoleonischen Kriege, als die spanische Krone versuchte, ihre absolutistische Stellung in den Kolonien zurückzugewinnen, wurde auch in Hispanoamerika der Unabhängigkeitskampf in erster Linie ein Kampf gegen die Krone. Jetzt bot sich, wie schon in den USA und auf Haiti, die tyrannische Herrschaft des Königs als Hauptargument für die Unabhängigkeit, die nun auch sehr häufig so bezeichnet wurde, in Anknüpfung an die Vorgänge im Norden geradezu an. Doch in der Zwischenzeit waren zusätzliche Begründungen aufgekommen. Die Stellung des spanischen Königs Ferdinand VII. war auch nach 1814 infolge seiner Absetzung und effektiven Machtlosigkeit unter Napoleon schwächer, als diejenige König Georgs III. 1775–1783 in Großbritannien und Nordamerika gewesen war. 1808–1814 war Ferdinand weder in Spanien noch in den Kolonien in der Lage gewesen, die Souveränität auszuüben. Nach spanischer Auffassung fiel diese dadurch an die lokalen Körperschaften, jedenfalls solange, bis wieder ein legitimer Herrscher an der Macht war²³. Wollte er mehr als eine Galionsfigur sein, mußte er von den Kolonien anerkannt werden. Je mehr er versuchte, nach 1814 die alten Verhältnisse wiederherzustellen, umso hartnäckiger verweigerten die Kolonien die Anerkennung und riefen statt dessen die Unabhängigkeit aus. Bei der Rechtfertigung dieses Schritts insbesondere in den Unabhängigkeitserklärungen nahm die Verurteilung des Königs und seiner Regierung selbstverständlich einen zentralen Platz ein. Praktisch jede der zahlreichen Unabhängigkeitserklärungen (die zuweilen, nach Niederlagen, beim erneuten Versuch, die spanische Herrschaft abzuschütteln, wiederholt und zugleich neu formuliert wurden) wandte sich gegen die schlechte, tyrannische und ungerechte Herrschaft, die das Land während drei Jahrhunderten hatte erdulden müssen.

Doch diese Bemühung von Haß gegen den Herrscher und das Mutterland hielt sich im allgemeinen in Grenzen. Sie erreichte nicht die schrillen Töne und die

²³ Vgl. *Catalin Reyes*, La ambigüedad entre lo antiguo y lo nuevo. Dos mundos que se entrecruzan: Nueva Granada 1808–1810, in: *Manuel Chust Calero* (Hrsg.), *Doceanísmos e independencias: La constitución de 1812 y América* (Madrid 2006) 99–120 und *Inés Quintero, Lealtad, soberanía y representatividad en Hispanoamérica (1808–1811)*. Ebd. 121–139.

Haßtiraden von Haiti oder den Umfang des schon geradezu pedantisch geführten Sündenregisters Georgs III. Meistens begnügte man sich mit einer pauschalen Verurteilung von drei Jahrhunderten Tyrannie. So hieß es 1818 in der chilenischen Erklärung: „Die Gewalt war die wichtigste Ursache dafür, daß sich die Neue Welt für mehr als dreihundert Jahre gezwungen sah, die Usurpation ihrer Rechte als Dogma zu betrachten und darin selber den Ursprung ihrer größten Aufgaben zu suchen.“²⁴ Sehr viel schärfer, und damit eher atypisch, fiel 1825 die Erklärung Boliviens aus: Der „iberische Löwe“ habe „während vieler Jahrhunderte den unglücklichen Körper Amerikas in Stücke gerissen und sich von seiner Substanz genährt“; darin zeige sich „die Wildheit jenes Monsters“²⁵.

Zu einer Art Standardfigur wurde die Berufung auf die Rechte, die die neuen Staaten, nicht als Staaten, sondern als Völker, für sich zurückgewonnen hatten. Welche Art von Rechten es waren, wurde nicht gesagt. Doch es konnten keine vernünftigen Zweifel möglich sein, daß es um die Unabhängigkeit ging und damit um das Recht, einen eigenen Staat zu bilden, letztlich also um ein Selbstbestimmungsrecht, obwohl der Ausdruck anscheinend nie fiel. Immerhin betonten manche Erklärungen, das betreffende Volk wolle nach eigenem Geschmack handeln. Die Sache war klar; es fehlte nur der Begriff. 1816 meinten die Unterzeichner der argentinischen Erklärung einfach, sie wollten „die Rechte, die ihnen gestohlen wurden, zurückgewinnen“²⁶. Immer wieder war von der „Zurückforderung der Rechte“ die Rede²⁷. Solche Rückforderungen konnten sich auch gegen amerikanische Nachbarn richten, so etwa, als sich 1844 die Dominikanische Republik von Haiti lossagte²⁸, und noch 1903, wenn auch sehr vorsichtig, bei der Sezession Panamas von Kolumbien²⁹.

Andere Formeln sagten noch deutlicher, was gemeint war, indem sie die Freiheit betonten, letztlich die Freiheit, über sich selbst zu bestimmen. So sprach die bolivianische Erklärung 1825 von der „vollen Freiheit, über unser Schicksal zu bestimmen“³⁰. Paraguay möchte 1842 „sich selbst gehören“³¹, und Venezuela betont schon 1811: „Wie alle Völker der Welt sind wir frei und befugt, von keiner anderen Autorität als unserer eigenen abzuhängen.“³²

Die verschiedenen Typen von Argumenten werden am deutlichsten gebündelt in der sehr kurz gehaltenen mexikanischen Erklärung von 1821, von der hier etwas mehr als die Hälfte zitiert wird:

²⁴ 1. Januar 1818 Chile. *Malagón*, 50.

²⁵ 6. August 1825 Bolivien. Ebd. 22.

²⁶ 9. Juli 1816 Argentinien. Ebd. 6.

²⁷ z. B. 5. Juli 1811 Venezuela. Ebd. 159; 1. Januar 1818 Chile. Ebd. 50; 26. August 1825 Uruguay. Ebd. 147.

²⁸ 16. Januar 1844 Dominikanische Republik. Ebd. 126.

²⁹ 4. November 1903 Panama. Ebd. 100.

³⁰ 6. August 1825 Bolivien. Ebd. 22.

³¹ 25. November 1842 Paraguay. Ebd. 108.

³² 5. Juli 1811 Venezuela. Ebd. 160.

„Das mexikanische Volk [*nación*], das für dreihundert Jahre weder einen eigenen Willen noch den freien Gebrauch seiner Stimme gehabt hat, verläßt heute die Unterdrückung, in der es gelebt hat.“

So ist dieser Teil des Nordens der Ausübung aller Rechte zurückgegeben, die ihm der Schöpfer der Natur verliehen hat, und die zivilisierten Völker [*naciones cultas*] des Landes erkennen diese Rolle als unveräußerbar und heilig an. Diese Völker haben die Freiheit, sich auf die ihnen am meisten zusagende Weise der Erlangung ihres Glücks zu konzentrieren, mit Vertretern, die ihren Willen und ihre Absichten sichtbar machen können. Das mexikanische Volk beginnt diese wertvollen Geschenke zu nutzen und erklärt feierlich, durch den Mund der obersten Regierung [*Junta Suprema*] des Reiches, daß Mexiko eine vom alten Spanien unabhängige und souveräne Nation [*nación*] ist. Es wird mit Spanien in Zukunft keine andere Verbindung pflegen als eine enge Freundschaft, gemäß den abgeschlossenen Verträgen. Es wird freundschaftliche Beziehungen mit den übrigen Mächten anknüpfen.“³³

Vielleicht am nächsten kommt einer Forderung nach einem Selbstbestimmungsrecht ein Dekret der verfassunggebenden Nationalversammlung von Nicaragua, das 1823 von einem „unerschütterlichen und unverjährbaren Recht der Völker, unserer Auftraggeber, auf ihre uneingeschränkte Freiheit und Unabhängigkeit“ spricht³⁴.

Außerhalb der Unabhängigkeitserklärungen wurden zusätzliche Argumente ins Spiel gebracht. Laut dem Mexikaner Bárcena hat jede Kolonie ein Recht auf Unabhängigkeit, das jederzeit verwirklicht werden darf: „Jede Kolonie bewahrt in ihrem Busen die Saat der Unabhängigkeit.“ Das sei ein „Gesetz der Natur“ in jedem Lebewesen. Verzichte eine Kolonie zunächst darauf, „dann bleibt jedoch immer ihr Recht erhalten, davon Gebrauch zu machen, wenn es ihr gefällt“³⁵. Hier ist sicherlich von einem absoluten Recht auszugehen.

In dem Maße, in dem die Berufung auf ein uneingeschränktes Recht auf Eigenständigkeit und Unabhängigkeit an Gewicht gewann, verlor der Verweis auf königliches Unrecht an Bedeutung, denn letztlich war das Argument, ein Volk habe einfach nur schon qua Volk ein uneingeschränktes Recht auf Unabhängigkeit, stärker als die Berufung auf ein bloß konditionales, von Rechtsverletzungen des Königs abhängiges Recht, selbst wenn diese Rechtsverletzungen in den dunkelsten Farben geschildert wurden. Auf diese Weise bildete sich im Verlauf des 19. Jahrhunderts in Hispanoamerika zumindest in der Theorie ein klar umschrie-

³³ 28. September 1821 Mexiko. Ebd. 90.

³⁴ 2. Juli 1823 Nicaragua. *Emilio Alvarez Lejarza* (Hrsg.), *Las constituciones de Nicaragua* (Madrid 1958) 319.

³⁵ *Manuel de la Bárcena*, *Manifiesto al mundo. La justicia y la necesidad de la independencia de la Nueva España* (1821), in: *Jáime Olveda* (Hrsg.), *Los discursos opuestos sobre la independencia de la Nueva España* (Madrid 2006) 108–127, hier 114f.

Zur Differenz zwischen US-amerikanischer und hispanoamerikanischer, insbesondere argentinischer Unabhängigkeitserklärung s. *Bonifacio del Carril*, *La declaración de la independencia* (o. O. 1966).

benes, wenngleich nicht so bezeichnetes Selbstbestimmungsrecht heraus. Das Recht auf Unabhängigkeit war nun nicht mehr negativ als Notrecht die Folge schlechter Behandlung des betreffenden Volkes durch ein anderes oder durch dessen Regierung, sondern positiv die Folge der Eigenschaft, ein Volk zu sein. Im Maße, als sich die Begründung für die Unabhängigkeit vom Unrecht der Gegenseite loslöst, kann auch von Selbstbestimmung gesprochen werden. Eine Unabhängigkeit hingegen, die zu gewähren dem Übeltäter als Strafe auferlegt wird und die damit gleichzeitig zur erlaubten Sezession wird, ist kein Resultat von Selbstbestimmung, sondern vielmehr von Fremdbestimmung, und hinter ihr steht auch kein wirkliches Selbstbestimmungsrecht, denn ein solches ist nur als absolutes, nicht als konditionales Recht denkbar.

Die Herausbildung des absoluten Rechts auf Unabhängigkeit ist Hispanoamerikas wichtigster Beitrag zur Entstehung des Konzepts des Selbstbestimmungsrechts der Völker. Das Konzept war damit Jahrzehnte vor dem einschlägigen Ausdruck entstanden, wobei dieser in Europa gebildet wurde und bis zum heutigen Tage keine Anwendung auf Amerika gefunden hat. Die Auffassung von einem uneingeschränkten Recht eines jeden Volkes (wie immer dieses definiert wird oder sich selbst definiert) auf Unabhängigkeit stand, wenngleich nicht terminologisch, so doch der Sache nach bereit. Und sie wurde nur in Amerika gebraucht – die Vorstellung, die Bevölkerung in anderen Kontinenten (auch in Europa) gelegener Territorien könnte ein nichtkonditionales Recht auf Unabhängigkeit haben, war noch nicht denkbar.

6. Die Bändigung der Anarchie: *uti possidetis* und Sezessionsverbot

Das moderne Selbstbestimmungsrecht ist also nicht erst am Ende des Ersten Weltkrieges oder gar in der Entkolonialisierung nach 1945 konzipiert worden, sondern zwischen 1776 und 1826, wobei das entscheidende Element, das nicht mehr konditionale, sondern uneingeschränkte Recht eines Volkes auf staatliche Eigenständigkeit seine volle Ausprägung erstmals und bis zum 20. Jahrhundert auch ausschließlich in Hispanoamerika fand. Das war, ob sie nun positiv oder negativ beurteilt wird, eine Pionierleistung ersten Ranges. Sie brachte indessen ein Element der Anarchie in das Völkerrecht, das die Stabilität der internationalen Ordnung gefährdete. Wenn jedes Volk, ja jede Gruppe, die sich selbst als Volk verstand, das Recht auf einen eigenen souveränen Staat hatte, dann war mit einer zunehmenden Zersplitterung der Staatenwelt zu rechnen. Ein erster wichtiger Vorbehalt wurde nicht explizit gemacht, ergab sich aber aus der Praxis: Das Selbstbestimmungsrecht blieb auf die Entkolonialisierung begrenzt, und hier zunächst wieder auf europäische Siedlungskolonien. Das Recht auf Unabhängigkeit stand nur Völkern, oder Gesellschaften, oder sonstigen sich als zusammengehörig empfindenden Gruppen zu, die ausschließlich oder wenigstens überwiegend europäischer Ab-

stimmung waren und zugleich lediglich außerhalb Europas siedelten oder Gebietsherrschaft ausübten. Die Herrschaft in Übersee ging somit von den in Europa lebenden Europäern nicht an die schon vor ihnen außerhalb Europas siedelnden Völker, sondern an die europäischen oder europäischstämmigen, allenfalls noch an gemischte Bevölkerungen in Übersee.

Die Frage war, ob sich solche und ähnliche inhaltlich gesehen völlig willkürlichen Einschränkungen würden halten können. Weshalb sollte ein Volk, das von einem anderen durch einen Ozean oder durch einen oder mehrere andere Staaten getrennt war, ein Recht auf staatliche Unabhängigkeit haben, nicht aber ein solches, das von einem anderen nur durch einen Fluß oder eine Bergkette, oder gar nur durch eine gerade Linie im Gelände geschieden war? Und weshalb sollten europäische oder europäischstämmige oder vielleicht auch noch gemischte Bevölkerungen ein solches Recht haben, nicht aber alteingesessene? Erneut wurden die Probleme in Amerika gelöst, wobei diesmal Iberoamerika vorausging und Nordamerika lediglich einen kurzen Schlußstrich zog, der allerdings einem Paukenschlag gleichkam.

Selbst wenn man sich auf Entkolonialisierung in Übersee beschränkte – sobald ein oder mehrere neue Staaten entstanden, stellte sich die Frage, wie die Grenzen gezogen werden sollten. Was in der Theorie wenig problematisch schien, konnte, ja mußte sich aber in der Praxis rasch als ausgesprochen verwickelt erweisen. Sollten für die Grenzziehung objektive oder subjektive Kriterien gelten oder eine Mischung aus beiden? Nahm man objektive Kriterien, etwa die Sprache oder die Religion, so konnte jedes Kriterium zu einer anderen Einteilung führen, und Konflikte waren programmiert. Dem stand das subjektive Kriterium der Wünsche der Betroffenen gegenüber. Versuchte man sich daran zu halten, mittels Volksabstimmungen, so stand keineswegs fest, daß dabei handhabbare und halbwegs vernünftig voneinander abgrenzbare Einheiten herauskamen. Dazu konnte sich der Wille der Betroffenen im Ablauf der Zeit immer wieder ändern.

Die Schwierigkeiten, Widersprüchlichkeiten und Ungereimtheiten lagen auf der Hand. Je konsequenter man versuchte, das Prinzip der Selbstbestimmung zu verwirklichen, desto inkonsequenter wurden die Ergebnisse. Lateinamerika war zum Zauberlehrling geworden. Im Gegensatz zu diesem fand es aber das rettende Wort, das zwar keine vollständige, aber doch relativ wirkungsvolle Abhilfe brachte, in der Form des sogenannten *uti possidetis*³⁶. Es war eine ausgesprochen vage Figur aus dem römischen Recht, die lediglich „so, wie ihr besitzt“ bedeutete.

³⁶ Zum *uti possidetis* vgl. Steven R. Ratner, Drawing a better line: *uti possidetis* and the borders of new states, in: The American Journal of International Law 90 (1996) 590–624. Christiane Simmler, Das *uti possidetis*-Prinzip: zur Grenzziehung zwischen neu entstandenen Staaten (Berlin 1999); Michael Weber, *Uti possidetis juris* als allgemeines Rechtsprinzip im Völkerrecht – Überlegungen zum Verhältnis von *uti possidetis*, Selbstbestimmungsrecht der Völker und Effektivitätsprinzip (Göttingen 1999); Frank Wooldridge, *Uti possidetis* doctrine. In: Encyclopaedia of Public International Law Bd. 4 (Amsterdam 2003) 1259–1262. Ein breiter Überblick vor allem für die jüngste Zeit bei: Olivier Corten u.a. (Hrsg.), *Démembrements d'Etats et délimitations territoriales: l'*uti possidetis* en question(s)* (Brüssel 1999). Eine umfassende historische Studie fehlt.

Zu ergänzen ist die Formel durch *ita possideatis*, „so sollt ihr besitzen“. Gemeint ist die Festschreibung des status quo. Dieser wird in zwei Versionen aufgespalten: *uti possidetis iuris* und *uti possidetis facto*, den rechtlich (abgesicherten) und den faktischen Besitzstand. In der Regel galt unter hispanoamerikanischen Staaten der rechtliche Besitzstand, in ihrem Verkehr mit Portugal und später mit Brasilien der faktische. Der zentrale Inhalt des Prinzips besagte, daß die Grenzen der größeren spanischen Verwaltungseinheiten unverändert als Grenzen der unabhängigen Staaten übernommen werden sollten, ungeachtet der Zusammensetzung der Bevölkerung in der betreffenden Einheit. Die Abgrenzung der neuen Staaten von einander erfolgte also nur zufällig gemäß den Wünschen der Betroffenen, weil auch die alten Verwaltungsgrenzen nur zufälligerweise mit den Wünschen der betroffenen Bevölkerungen übereingestimmt hatten.

In der besonders einflußreich gewordenen Formulierung, die 1922 in einem Schiedsspruch des Schweizer Bundesrats in einem Gebietskonflikt zwischen Kolumbien und Venezuela erfolgte, wurde das Prinzip wie folgt umrissen: „Als die spanischen Kolonien in Mittel- und Südamerika sich im zweiten Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts unabhängig erklärten, nahmen sie ein staats- und völkerrechtliches Prinzip an, das sie ‚uti possidetis von 1810‘ nannten. Damit stellten sie fest, daß die Grenzen der neugegründeten Republiken die Grenzen der spanischen Provinzen seien, an deren Stelle sie sich setzten. Dieses allgemeine Prinzip hatte den Vorteil, daß es die uneingeschränkte Regel aufstellte, daß es, rechtlich gesehen, im ehemaligen Spanisch-Amerika keine herrenlosen Gebiete gibt. Obwohl zahlreiche Gegenden von den Spaniern nicht besetzt worden waren und zahlreiche unerforschte oder von nicht zivilisierten Eingeborenen bewohnte Gegenden existierten, wurden diese Gegenden als rechtens zur jeweiligen Republik gehörend betrachtet, die die Nachfolge derjenigen spanischen Provinz angetreten hatte, zu der diese Gebiete aufgrund der alten königlichen Erlasse des spanischen Mutterlandes gehört hatten. Obwohl diese Gebiete de facto nicht okkupiert waren, wurden sie im allgemeinen Einvernehmen als von der neuen Republik von der ersten Stunde an de jure okkupiert betrachtet. Übergriffe und unzeitige Kolonisationsversuche von der anderen Seite der Grenze, ebenso wie de facto-Okkupationen wurden gegenstandslos oder hatten keine Rechtsfolgen. Man hoffte auch, daß dieses Prinzip den Vorteil haben würde, Grenzstreitigkeiten zwischen den neuen Staaten zu unterbinden. Schließlich schloß dieses Prinzip mögliche Festsetzungsversuche europäischer Kolonialmächte in Gebieten aus, die sie herrenlos hätten erklären können. Die völkerrechtliche Situation Spanisch-Amerikas war von Anfang an gänzlich anders als etwa die Afrikas. Dieses Prinzip erhielt später eine allgemeine Bestätigung unter dem Namen der Monroedoktrin, aber es war seit langem die Grundlage des südamerikanischen öffentlichen Rechts.“³⁷

Die Umsetzung des Prinzips in durchsetzbare und früher oder später international anerkannte Grenzen war oft umstritten. Davon zeugen zahlreiche Grenz-

³⁷ 24. März 1922 Schiedsspruch des Schweizer Bundesrates zwischen Kolumbien und Venezuela, in: Reports of International Arbitral Awards Bd. 1 (New York 1948) 227–290, hier 228.

konflikte, die teilweise bis in die Gegenwart hinein andauern³⁸. Mit dem *uti possidetis* war also kein Universalmittel für die Lösung von Grenzstreitigkeiten gefunden worden – deren Beilegung war letztlich eine Frage des politischen Willens, der Bereitschaft zur Konfliktlösung. Die Grenzziehung in der Natur bereitete oft große Schwierigkeiten, hatte die spanische Verwaltung doch viele Grenzen, insbesondere zwischen den eigenen Besitzungen, oft nur auf dem Papier gezogen, zumal dann, wenn sie die Gebiete ohnehin nicht wirklich beherrschte.

Entscheidend aber war das Prinzip. Wie immer es im einzelnen gehandhabt wurde, das *uti possidetis* bedeutete den Übergang von einem inhaltlichen zu einem formalen Kriterium für die Grenzfestlegung. Inhaltlich war ein Kriterium, wenn es vom subjektiven Zugehörigkeitswunsch der Betroffenen ausging oder von deren objektiver Zugehörigkeit zu einer bestimmten Religion, Sprachgemeinschaft oder Rasse oder von irgendeinem sonstigen Merkmal oder auch einer Gruppe von Merkmalen – der Anspruch war stets, daß die getroffene Lösung objektiv oder subjektiv etwas mit der Konstituierung einer sich selbst bestimmenden Einheit zu tun hatte. Und diese Einheit war nicht einfach zufällig zustandegekommen, sondern ergab sich aus den aktuellen, konkreten Verhältnissen heraus, auch wenn dabei noch so große Kompromisse zu schließen waren. Die Zuordnung zu einer selbstbestimmten Einheit mußte in irgendeiner Weise inhaltlich begründet werden, so unglaublich die Begründung dann auch sein mochte. Ein formales Kriterium hatte demgegenüber mit der Frage, um die es ging, nämlich der Bildung selbstbestimmter Einheiten, nichts zu tun. Als spanische Kolonialbeamte im 16.–18. Jahrhundert interne Verwaltungsgrenzen gezogen hatten, hatten sie nicht die Absicht gehabt, selbstbestimmte Einheiten voneinander abzuscheiden, sondern nur an verwaltungstechnisch handhabbare Territorien gedacht. Ihre Grenzziehungen erfolgten unabhängig von selbstbestimmungsrelevanten subjektiven Wünschen und objektiven Merkmalen der betroffenen Individuen.

Genau darin lag der große Vorteil des *uti possidetis*, freilich nur, solange man es nicht unter dem Gesichtspunkt einer möglichen Selbstbestimmung betrachtete, sondern unter demjenigen möglichst großer Stabilität. Mit Selbstbestimmung hatte es nicht das geringste zu tun; es widersprach ihr sogar entschieden. Hier lag denn auch das Problem, ja der immanente Widerspruch der Methode. Die Einführung des Selbstbestimmungsrechts, unabhängig von der Frage, ob der Ausdruck schon existierte und verwendet wurde, drohte die Welt (vorläufig ging es freilich nur um Amerika) ins Chaos zu stürzen. Wollte man dies verhindern, so mußte eine Einschränkung von außerhalb erfolgen. Das war die Funktion des *uti possidetis*. Ihm haftete etwas von einer Entscheidung durch das Los an – eine inhaltliche Entscheidung hätte zu endlosem Streit geführt.

Philosophisch betrachtet bestand bei den spanischen Grenzziehungen in Amerika (und später auch bei anderen kolonialen Grenzziehungen durch die Europäer) eine Analogie zum vor allem von John Rawls eingeführten Konzept einer

³⁸ Vgl. etwa Jorge I. Dominguez, *Conflictos territoriales y democracia en América Latina* (Buenos Aires 2003).

„originären Situation“ (*original position*), gekennzeichnet durch den für den Entscheidenden bestehenden „Schleier der Unwissenheit“ (*veil of ignorance*). Die Beamten konnten nicht wissen, zu wessen Gunsten sich ihre Grenzziehungen künftig einmal auswirken würden. Und als häufig versetzte Funktionäre wußten sie auch nicht, auf welcher Seite der von ihnen gezogenen Grenze sie einmal leben und arbeiten würden³⁹.

Freilich waren damit noch nicht alle Probleme gelöst, die durch die Einführung oder auch nur Postulierung des Selbstbestimmungsrechts entstanden waren. Das *uti possidetis* entschied nur darüber, welche bestehenden (Verwaltungs- und Staats-)Grenzen zu Grenzen unabhängiger Staaten werden *konnten*. Es bestimmte aber nicht, welche der möglichen Grenzen zu wirklichen wurden. Dadurch blieb zunächst offen, wieviele Staaten mit welchen Grenzen in den Kolonien entstehen würden und damit wiederum, wie groß sie würden. In Nordamerika gelang es nicht nur, alle vormalen britischen Besitzungen (mit Ausnahme des Sonderfalles Kanada) zusammenzuhalten, sondern auch, sie enorm auszuweiten. Dasselbe galt für die portugiesischen Besitzungen in Brasilien, nicht aber für Hispanoamerika.

Das Problem ließ sich nicht einfach mit dem Federstrich des *uti possidetis* lösen. Ging man davon aus, daß Selbstbestimmung nur als Entkolonialisierung möglich war (was eine willkürliche Setzung bedeutete), dann war zwar die Sache in der Tat mit der Festlegung der Kolonialgrenzen als neuen Staatsgrenzen gemäß *uti possidetis* erledigt. Die Tatsache aber, daß viele Kolonialgrenzen gerade nicht zu Staatsgrenzen wurden (sonst wäre es zu einer weitreichenden Zersplitterung des Kontinents gekommen), mußte Versuche begünstigen, die zunächst einmal geschaffenen neuen Staaten weiter aufzugliedern, durch Sezession, ob diese nun erzwungen oder durch gütliche Einigung erfolgen würde. Gruppen, die sich als Volk verstanden, bislang aber über keinen eigenen Staat verfügt hatten, würden einen solchen für sich verlangen. Das Korrelat zu jeder uneingeschränkten Ausübung von Selbstbestimmung ist, zumindest der Möglichkeit nach, die Sezession. Wer einmal ein bestimmtes Gebiet unter Berufung auf Selbstbestimmungskriterien oder auch nur durch die Anwendung eines Formalkriteriums aufteilt, der signalisiert damit die Möglichkeit einer weiteren Aufteilung. Inhaltlich gesehen kann man territorialen Untereinheiten, die durch Ausübung von Selbstbestimmung oder auch nur durch Anwendung des *uti possidetis* entstanden sind, schlecht eine weitere Aufgliederung verbieten. Der Preis für die Selbstbestimmung kann eine weitere, schließlich fast bis ins Unendliche fortschreitende Zersplitterung sein.

³⁹ John Rawls, *A theory of justice* (London 1972) 17–22; 136–142 und passim.

7. Die USA und das Sezessionsverbot

Hier schlügen die Verhältnisse innerhalb Amerikas in der Mitte des 19. Jahrhunderts um. Zunächst waren die USA im Vorteil, da es ihnen gelang, die ehemals britischen Territorien, die sich 1776 zusammengeschlossen hatten, nicht nur zusammenzuhalten, sondern den entstandenen Staat auch sehr stark auszuweiten. Das war zwar oft mit neuen Schwierigkeiten verbunden. Immer wieder bildeten sich in den USA Bewegungen, die die Sezession als Ziel verfolgten, insbesondere im Zusammenhang der Beibehaltung wie auch der Abschaffung der Sklaverei⁴⁰. Doch zunächst hatten sie kaum ernsthafte Erfolgschancen – bis sich die Lage 1860/1861 zuspitzte und zur Sezession der Südstaaten führte. Dadurch wurde in zunehmendem Maße die Sklaverei zum Streitgegenstand. Der entscheidende Punkt aber war die Frage des Sezessionsrechts, das vom Süden beansprucht und vom Norden bestritten wurde. Der Sezessionsversuch des Südens wurde im Bürgerkrieg 1861–1865 in Strömen von Blut erstickt. Allerdings nur in einem Bürgerkrieg, nicht in einem Staatenkrieg. Man konnte also nicht sagen, die USA hätten ein völkerrechtliches Sezessionsverbot durchgesetzt. Es war lediglich ein staatsrechtliches Verbot. Dennoch war die Wirkung weit über die USA hinaus angesichts von deren rasch wachsender weltpolitischen Bedeutung und angesichts der globalen Auswirkungen des Bürgerkrieges groß. Das traf ganz besonders für Amerika zu, wo fortan praktisch ein Sezessionsverbot galt. Bis 1860/1861 war es in Iberoamerika durchaus hin und wieder zu Sezessionen oder zu einvernehmlichen Auflösungen von Staaten gekommen. So löste sich 1830 Großkolumbien in Kolumbien, Venezuela und Ecuador auf. Die Dominikanische Republik sagte sich 1844 erfolgreich von Haiti los. Die zentralamerikanischen Provinzen schlossen sich 1821 Mexiko an und lösten sich 1823 größtenteils wieder von ihm, unter dem Namen der Vereinigten Provinzen von Zentralamerika, bis sich der neue Staat nach einem Bürgerkrieg 1838–1841 in fünf selbständige Staaten auflöste. Die Selbstbestimmung war damit wirksamer als bisher auf einen einmaligen Akt der Entkolonialisierung reduziert worden. Das gilt für die USA bis heute, ist hingegen nicht zu wirklich allgemein geltendem Völkerrecht geworden. Dazu trugen die USA selber bei, als sie 1903 die Sezession Panamas von Kolumbien unterstützten und teilweise inszenierten⁴¹. Unter dem Gesichtspunkt des von den USA sonst favorisierten Sezessionsverbots war die Lage klar: Panama hatte kein Recht, sich von Kolumbien zu lösen, auch wenn seit der Unabhängigkeit in Panama immer wieder Sezessionspläne geschmiedet worden waren. Die Frage, ob die Bevölke-

⁴⁰ Vgl. *Mark E. Brandon*, Free in the world. American slavery and constitutional failure (Princeton 1998) u. ders., Secession, constitutionalism, and American experience, in: *Stephen Macedo, Allen Buchanan* (Hrsg.), *Secession and self-determination* (New York 2003) 272–314.

⁴¹ Zur reichen Literatur über die Sezession von Panama vgl. *Thomas Fischer*, Panamas „Unabhängigkeit“. Ein historiographischer Überblick, in: *Rüdiger Zoller* (Hrsg.), *Panama: 100 Jahre Unabhängigkeit. Handlungsspielräume und Transformationsprozesse einer Kanalrepublik* (Erlangen 2004) 23–50.

rung von Panama eine Sezession wollte, war irrelevant – sie hatte für die Festlegung von Grenzen unabhängiger Staaten in ganz Amerika nie eine entscheidende Rolle gespielt. Für die USA aber bedeutete eine Sezession Panamas die Möglichkeit einer stärkeren Einflussnahme auf den Kanalbau, letztlich sogar die Kontrolle des Kanals, die dann auch auf Jahrzehnte hinaus erlangt wurde. Es war indessen vor wie nach dieser Episode völlig undenkbar, daß die USA ein Recht der Gliedstaaten auf Austritt aus der Union in ihre Verfassung aufgenommen hätten.

Der US-Bürgerkrieg machte besonders deutlich, daß sich die Beschränkung des Selbstbestimmungsrechts auf die Entkolonialisierung keineswegs zwingend aus dem normalen Verständnis von Selbstbestimmung ergab. Der treibende Kopf bei der rigorosen und blutigen Durchsetzung des Sezessionsverbots für die Vereinigten Staaten war Präsident Lincoln. Noch wenige Jahre vor dem Krieg hatte er ein freies Sezessionsrecht für die US-Einzelstaaten, ja für beliebige Bestandteile eines Staates gerechtfertigt. Im Zusammenhang des Krieges gegen Mexiko meinte er am 12. Januar 1848 im Repräsentantenhaus: „Jedes Volk an jedem Ort, das den Wunsch hat und über die nötige Macht verfügt, hat das *Recht*, sich zu erheben und sich der bestehenden Regierung zu entledigen und eine neue zu bilden, die ihm besser paßt. Das ist ein höchst wertvolles, ja ein höchst geheiligtes Recht, ein Recht, von dem wir hoffen und glauben, daß es die Welt befreien wird. Dieses Recht ist auch nicht auf Fälle beschränkt, in denen das ganze Volk eines bestehenden Staates [government] es ausüben möchte. Jeder Teil eines solchen Volkes, der kann, darf sich befreien [revolutionize] und aus dem von ihm bewohnten Gebiet einen eigenen Staat bilden [and make their own]. Mehr noch: Jede *Mehrheit* irgendeines Teils eines solchen Volkes kann eine Revolution durchführen, indem sie eine *Minderheit* unterwirft, die mit ihr vermischt oder in ihrer Nähe lebt und sich ihrer Bewegung widersetzt.“ Die US-Amerikaner seien genau so mit den Anhängern des Königs in ihrer eigenen Revolution umgegangen⁴².

Radikaler kann ein Sezessionsrecht kaum formuliert werden, und es ist wenig wahrscheinlich, daß Lincoln diese Rede schon 1861 oder auch 1865 vergessen hatte. Er war von der Sache her dem umfassenden Begriff des Selbstbestimmungsrechts, ohne den Ausdruck zu kennen, schon sehr viel näher gekommen als die Europäer.

8. Amerikanisches und europäisches Selbstbestimmungsrecht

Damit waren bis zum Jahr 1865 in Amerika die entscheidenden Grundlagen für das moderne Selbstbestimmungsrecht gelegt worden, im positiven wie im negativen, im einschränkenden wie im erweiternden Sinne. Nach wie vor existierte dafür

⁴² Abraham Lincoln, The collected works, Bd. 1, hrsg. v. Roy P. Basler (New Brunswick 1953) 431–442, hier 438.

unter den Akteuren kein das ganze Phänomen erfassender Begriff. In Europa hingegen war inzwischen von Selbstbestimmung und Selbstbestimmungsrecht der Völker die Rede. Auffällig ist, daß Europa in der Sache (nicht aber in der Terminologie) viel, ja das meiste von Amerika übernommen hat, während Amerika seine eigene Tradition beibehalten und den Ausdruck wohl deshalb bewußt nicht übernommen hat.

Die entscheidenden Elemente für das in Amerika herausgebildete Selbstbestimmungsrecht und vor allem für dessen Begrenzung waren, in der Abfolge ihres Aufkommens: Beschränkung auf Entkolonisierung, Grenzziehung mittels Formalkriterium (*uti possidetis*) statt durch Plebisit, oder anhand objektiver Kriterien, sowie Sezessionsverbot außerhalb des Rahmens der Entkolonisierung. Die ersten beiden Elemente konnten seit 1865 als Bestandteile des amerikanischen Völkerrechts betrachtet werden, nicht jedoch das Sezessionsverbot, das in Panama 1903 ostentativ durchbrochen wurde.

Bei systematischer statt chronologischer Betrachtung gehören das erste und das dritte Element zusammen. Durch die Beschränkung des Selbstbestimmungsrechts auf die Entkolonisierung wird seine Ausübung zu einem einmaligen Akt. Grundprinzip ist dabei das Sezessionsverbot. Würde ein solches uneingeschränkt und zu jeder Zeit gelten, so könnte gar nicht von Selbstbestimmung und Selbstbestimmungsrecht gesprochen werden, solange beides nicht einfach als Festbeschreibung des status quo definiert würde. Indem Entkolonisierung erlaubt (und zuweilen sogar geboten) wird, wird das Sezessionsverbot durchbrochen, aber nur einmalig, sofern davon ausgegangen werden kann, daß Entkolonisierung nicht zu einer neuen kolonialen Situation führt, daß also die Entkolonisierung nicht Staaten entstehen läßt, die noch immer oder erneut aus Teilen bestehen, die durch einen Ozean oder eine Landmasse oder beides voneinander getrennt sind.

Die genannten Einschränkungen und Spezifizierungen bezogen sich im 19. Jahrhundert nur auf Amerika. Genauer betrachtet galten sie sogar, mit der Ausnahme von Saint Domingue/Haiti, nur für europäische Siedlungskolonien in Amerika; auf keinen Fall galten sie für von europäischen Staaten beherrschte Gebiete in anderen Erdteilen, insbesondere in Afrika, sofern es sich dabei nicht um Siedlungskolonien von Europäischstämmigen oder Mischlingen handelte. Für eine Weiterentwicklung des Selbstbestimmungsrechts oder auch nur für seine erneute Anwendung nach der Unabhängigkeit der amerikanischen Staaten bestand also keine Gelegenheit. Das galt, für das so definierte Selbstbestimmungsrecht, mit kleineren Ausnahmen bis nach dem Zweiten Weltkrieg. Freilich nur, wenn man sich genau an das amerikanische Vorbild hielt. Das war nicht der Fall und zeigte sich nicht zuletzt in der Entstehung des Begriffs ‚Selbstbestimmungsrecht‘ nach der Mitte des 19. Jahrhunderts innerhalb Europas. Dabei wird ein Grund dafür sichtbar, daß die Vorgänge in Europa eine andere Bezeichnung erhielten als in Amerika und daß Amerika, selbst nachdem der prägnante Ausdruck des Selbstbestimmungsrechts der Völker geläufig geworden war, ihn nicht aufgriff für die Bezeichnung der eigenen Tradition. In Europa war nirgends eine Entkolonialisierung im hier definierten Sinne möglich, weil die Herrschaftsgebiete eines Staates in aller

Regel miteinander zusammenhingen oder wenigstens nur geringe Zwischenräume aufwiesen. Also konnten die Selbstbestimmung und das Selbstbestimmungsrecht auch nicht auf Entkolonialisierung beschränkt werden, wenn man denn überhaupt von solchen Vorgängen sprechen wollte. Sonst waren die beiden Begriffe gar nicht anwendbar auf Europa. Das bedeutete für das Sezessionsverbot, daß es keine klaren Grenzen kannte. Entweder es wurde strikt eingehalten – dann war jegliche Sezession außerhalb des kolonialen Zusammenhangs ausgeschlossen, und von Selbstbestimmung konnte nicht die Rede sein, oder aber die Sezession wurde grundsätzlich erlaubt – dann mußte mit beliebiger Aufspaltung bestehender Staaten gerechnet werden. Ähnliches galt für das Formalkriterium für die Abgrenzung neuer Staaten. Wenn nach Auffassung der Beteiligten eine Entkolonialisierung erfolgte, dann bot sich die Übernahme der Kolonialgrenzen an. Konnte man nicht von Kolonien sprechen, so fiel es schwer, ein anderes Formalkriterium zu finden. Erst im späten 20. Jahrhundert wurde ein teilweiser Ersatz in der Gestalt von Verwaltungsgrenzen innerhalb europäischer Staaten gefunden.

Die Folgen der unterschiedlichen Voraussetzungen für das Selbstbestimmungsrecht in Amerika einerseits und in den übrigen Kontinenten andererseits waren beträchtlich. Das in Amerika entwickelte Selbstbestimmungsrecht hatte in Europa andere, begrenztere Wirkungen, weil nicht von Entkolonialisierung die Rede sein konnte – letztlich scheiterte es hier sogar. Es gelang nicht, mit seiner Hilfe in Europa eine stabile Staatenordnung zu errichten, wie sich insbesondere nach den beiden Weltkriegen zeigte. In Amerika war durch die drei Prinzipien ein realistisches Ziel vorgegeben, auch, ja gerade weil sie einander widersprachen. Wenn es zu Auseinandersetzungen und sogar zu Kämpfen kam, dann ging es um die Verwirklichung der Entkolonialisierung, des *uti possidetis* und, in der Regel jedenfalls, des Sezessionsverbots. Umstritten war dabei die Durchführung, nicht das Prinzip, also etwa der Verlauf einer Grenze oder die Modalitäten einer Entkolonialisierung, nicht das grundsätzliche Recht und später sogar die Pflicht dazu. In Europa hingegen konnten die Neuordnungen nach beiden Weltkriegen nicht auf solche Prinzipien reduziert werden. Von Entkolonialisierung konnte weder 1919 noch 1945 die Rede sein; die Grenzziehungen hatten erst in den Jahren seit 1989 teilweise etwas mit dem *uti possidetis* zu tun, und von einem generell geltenden Sezessionsverbot kann bis in die Gegenwart nicht die Rede sein. Besonders deutlich wird das etwa in der Gegenüberstellung von Panama, das 1903 in Amerika einen Sonderfall bildete, und Kosovo, das 2008 am Ende einer ganzen Reihe von Sezessionen in Europa stand.

Das in Amerika entwickelte Selbstbestimmungskonzept mußte in Europa scheitern, weil die in Amerika gegebenen Voraussetzungen nicht erfüllt waren: Innerhalb Europas bestanden keine Kolonien im hier definierten Sinne; ein *uti possidetis* war nicht anwendbar, weil die Grenzen nicht Resultat einmaliger Akte einer Kolonialverwaltung waren, sondern in fast jedem Kilometer Resultat einer komplizierten Geschichte, und weil schließlich die Zurückweisung eines Rechts auf Sezession angesichts von Gruppen, die schon lange eine beträchtliche Eigenständigkeit zeigten, sehr viel schwerer fiel als bei vergleichsweise jungen Völkern.

All dies galt primär für den Kontrast zwischen Europa und Amerika. Im Vergleich Amerikas mit Afrika und Asien war der Kontrast weniger stark und bei der Entkolonialisierung sogar inexistent.

Am Ende des Zweiten Weltkrieges wurde das Selbstbestimmungsrecht als mögliches Prinzip der europäischen Staatenordnung sogar bewußt aufgegeben und teilweise durch ein ganz anderes Prinzip ersetzt: Die Staaten wurden dabei nicht der Bevölkerung angepaßt, sondern man paßte die Bevölkerung den Staaten beziehungsweise deren Grenzen an. Man zog also zunächst die Grenzen, die sich als Folgen des Krieges und damit der Machtverhältnisse ergeben hatten und nahm danach Umsiedlungen vor, um die (in der Regel von der Sprache ausgehende) Einteilung der Bevölkerung dem anzupassen. Nun konnte man auch von den in Amerika entwickelten drei Kriterien nicht behaupten, sie stellten die Verwirklichung der Selbstbestimmung dar. Sie ließen sich vielmehr nur deshalb handhaben, weil sie gerade nichts mit Selbstbestimmung zu tun hatten und statt dessen deren anarchische Konsequenzen eindämmten. In Europa aber hatte die neue Methode nicht nur nichts mit Selbstbestimmung zu tun, sondern es handelte sich ganz klar um deren Gegenteil, um Fremdbestimmung.

Der Zweite Weltkrieg führte also zum Ende dessen, was in Europa seit der Mitte des 19. Jahrhunderts zunehmend als Selbstbestimmung und als Selbstbestimmungsrecht bezeichnet wurde. Anders die amerikanische Tradition, die nun mit der europäischen Terminologie verbunden wurde und mit ihr große Erfolge feierte. Amerika stellte ein praktikables Verfahren zur Verfügung, das sich weitgehend unverändert übernehmen ließ, während Europa mit dem Selbstbestimmungsrecht der Völker das zündende Schlagwort lieferte, das schließlich 1966 sogar weltweit als oberstes Menschenrecht kodifiziert wurde.

In den zentralen Punkten bestand Übereinstimmung zwischen der ersten und der zweiten Entkolonialisierung, auch wenn in einer nicht auf die Selbstbestimmung bezogenen Frage ein wichtiger Unterschied bestand: Erst nach 1945 erfolgte eine Universalisierung in dem Sinne, daß das Kriterium für die Entkolonialisierung nur noch die räumliche Distanz, nicht mehr die Hautfarbe, die Abstammung oder die Sprache etc. war. Anspruch auf Entkolonialisierung hatten also nicht mehr nur europäische Siedlungskolonien, sondern alle über eine größere Distanz hinweg beherrschten Gebiete und Völker. Es kam sogar sehr rasch zu einer Umkehrung: als illegitim und ohne Anspruch auf ein Selbstbestimmungsrecht galten nun europäische Siedlungskolonien im Übersee, während alle von Europäern in Übersee beherrschten Gesellschaften, die überwiegend aus Eingesessenen bestanden, nun einen zwingenden Anspruch auf Unabhängigkeit hatten.

Die Übereinstimmung der zweiten mit der ersten, amerikanischen Phase der Entkolonialisierung zeigte sich in allen drei zentralen Kriterien. Am deutlichsten war sie in der Entkolonialisierung. Diese war nach Auffassung vieler Führer der Dritten Welt, und sie war vor allem faktisch ein einmaliger Akt. Nach diesem kam eine weitere Aufsplitterung ebensowenig in Frage wie die Loslösung von US-Einzelstaaten von der Union zur Debatte stand – das Sezessionsverbot war selbstverständlich. Die Abgrenzung der neugebildeten Staaten erfolgte gemäß *uti posside-*

tis, wenngleich dieser Fachausdruck nur selten verwendet wurde. Insbesondere in Afrika wurde die Heiligkeit der Kolonialgrenzen zur Grundlage der internationalen Beziehungen schlechthin, nicht etwa obwohl, sondern weil die ethnischen, sprachlichen und sonstigen Verhältnisse so kompliziert waren. Es ist bezeichnend, daß gerade in Afrika immer wieder der Ruf nach gerechten oder angemessenen Grenzen ertönt, daß aber niemand ernsthaft glaubt, daß es möglich sein könnte, einen allgemein akzeptierbaren Vorschlag für eine Neuordnung zu machen.

Natürlich setzte sich das amerikanische Vorbild nicht uneingeschränkt durch, so wie die herausgebildeten Grundsätze ja auch in Amerika verletzt wurden, insbesondere bei der Sezession Panamas. Dennoch konnte man von einer Universalisierung des amerikanischen Modells sprechen. Nach wie vor hatte hingegen Amerika für die eigene Tradition die europäische Terminologie nicht übernommen, obwohl sie ohne jeden Zweifel viel zugkräftiger war. „Unabhängigkeit“ wurde nicht durch Selbstbestimmung und Selbstbestimmungsrecht ersetzt. Auf der anderen Seite war die Durchsetzung der Selbstbestimmungsprinzipien in Europa anders als in Amerika und später in der Dritten Welt gescheitert. Das möchte zu Zurückhaltung bei der Übernahme der Terminologie geführt haben. Durch die Übernahme der Selbstbestimmungsprinzipien für ihre eigene Tradition hätten die Amerikaner diese Tradition tendenziell entwertet.

Voraussetzung für die Durchführung dessen, was man als amerikanisches Modell des Selbstbestimmungsrechts bezeichnen könnte, war das Vorhandensein von Gebieten mit kolonialer Situation. Ohne Entkolonialisierung keine Selbstbestimmung in amerikanischer Manier. Doch die Selbstbestimmung und das Selbstbestimmungsrecht waren inzwischen in den Rang universaler Prinzipien erhoben worden. Sie galten laut den Menschenrechtspakten von 1966 für alle Völker, nicht nur für alle Kolonialvölker. Man konnte die Selbstbestimmungsformel nicht einfach aus dem Verkehr ziehen. So setzte nach dem Ende der Entkolonialisierung der Versuch ein, das amerikanische Modell den neuen Gegebenheiten anzupassen. Am leichtesten fiel die Anpassung des *uti possidetis*: An die Stelle der überseesischen Kolonialgrenzen bei der Auflösung der Kolonialreiche traten die internen Verwaltungsgrenzen bei der Auflösung von Föderationen: in der Sowjetunion, in Jugoslawien und in der Tschechoslowakei. Auch sonst lassen sich die Grundprinzipien des amerikanischen Modells relativ leicht anpassen, während bei der Durchführung im einzelnen größere Schwierigkeiten entstehen. An die Stelle des ersten Prinzips, der Entkolonialisierung, ist die Auflösung von föderalistisch aufgebauten Staaten getreten. Welche Staaten aber gelten als föderalistisch aufgebaut und damit, unter Verzicht auf das Sezessionsverbot, als rechtmäßigerweise auflösbar? Es fällt leichter zu bestimmen, welche Staatsteile geographisch deutlich voneinander getrennt sind, als zwischen Föderationen und Nichtföderationen zu unterscheiden. Die Wahrscheinlichkeit, daß schließlich jeder Staat als seinen inneren Verwaltungsgrenzen entlang auflösbar gilt, ist groß. Dasselbe gilt für die fortschreitende Auflösung eines Staates in immer kleinere Bestandteile. Das ist besonders deutlich geworden in Kosovo, das keine jugoslawische Republik war, sondern Teil einer solchen und trotzdem unabhängig wurde. Es gilt auch in der ehe-

maligen Sowjetunion, in der Territorien, die lediglich Teile früherer Sowjetrepubliken sind, Unabhängigkeit für sich beanspruchen, etwa Tschetschenien, Südossetien, Abchasien, Transnistrien oder Tatarstan.

Die Gefahren, die mit dieser Anpassung des in Amerika entwickelten Konzepts verbunden sind, liegen auf der Hand. Das Grundproblem hat sich nicht verändert: Selbstbestimmung und das Selbstbestimmungsrecht bilden ein anarchisches Prinzip, das, soll es nicht die Staatenordnung zerstören, gebändigt werden muß. Amerika hat für die Bewältigung des Problems, und damit für die Bändigung der Anarchie, ein ungewöhnlich erfolgreiches Modell entwickelt. Es verbindet das uneingeschränkte, absolute Recht auf Unabhängigkeit mit drei harten Einschränkungen, die das Recht handhabbar machen: Entkolonialisierung, *uti possidetis* und Sezessionsverbot. Kernstück ist die Entkolonialisierung, die aber seit den 1980er Jahren abgeschlossen ist. Das hat eine Anpassung erforderlich gemacht, die ihrerseits keineswegs abgeschlossen ist. Feststehen dürfte aber, daß eine erfolgreiche Lösung nur mit dem – wenn auch abgewandelten – amerikanischen Modell möglich ist; das europäische Modell ist spätestens im Zweiten Weltkrieg gescheitert. Die Chancen für das amerikanische Modell, das primär ein hispanoamerikanisches ist, stehen wesentlich besser. Sie sind allerdings durch die Übernahme der europäischen Tradition in der Form der Selbstbestimmungsterminologie wieder gemindert worden. In der Kodifikation von 1966 hat sich die uneingeschränkte Rede vom Selbstbestimmungsrecht aller Völker durchgesetzt. Die drei Einschränkungen Entkolonialisierung, *uti possidetis* und Sezessionsverbot sind dabei nicht erwähnt worden. Sie nachträglich rechtsgültig einzuführen und durchzusetzen, würde schwer fallen und wäre unpopulär.

Summary

Today's right of self-determination is based on the sovereignty of the people. The first state to be built upon it was the United States. But its main foundation was the traditional right of resistance against an unjust ruler. The right to self-determination, however, belongs to a people not because it has been maltreated but just because it is a people. This doctrine was developed not by the US Declaration of Independence but by the Hispano-American declarations during the first decades of the 19th century. This far-reaching right threatens the international order by allowing each group which considers itself as a people to found an independent, sovereign state. In order to contain such anarchical consequences three mechanisms were developed in America:

1. The right to self-determination was reduced to cases of decolonisation and restricted to European settlers and their offspring.
2. The borders of new states were drawn neither along ethnic, linguistic or other objective lines nor according to the results of plebiscites but strictly followed the lines drawn in earlier times by European colonial powers. This was the doctrine of *uti possidetis*, developed in Hispano-America.

3. Once decolonisation had been achieved, there was a strict prohibition of secession, especially after it had been entrenched by the American Civil War.

The three principles were incompatible with the central idea of the people's right to self-determination, as they were much more restrictive. But they allowed to maintain international stability, which was far greater in America than in Europe where there was neither decolonisation nor *uti possidetis*. Only in the late 20th century an analogy was constructed between the dissolution of federations (USSR and Yugoslavia) and decolonisation.

III. Die Zeit der Weltkriege

Jost Dülferr

Die Diskussion um das Selbstbestimmungsrecht und die Friedensregelungen nach den Weltkriegen des 20. Jahrhunderts

Wir schreiben das Jahr 1944. Der bekannte britische Historiker Alfred Cobban veröffentlichte ein schmales Buch: „The Nation State and National Self-Determination“. Das bildet eine bis heute für unser Thema lesenswerte Materialsammlung, die zugleich anregende Reflexionen bietet. Sein Schluß¹:

„Consciously or unconsciously, by wrapping up national sovereignty in the idealistic language of self-determination the peacemakers concealed from themselves the flaw in the system they had created. When the many failures to apply self-determination consistently and impartially were discovered, and perhaps exaggerated, the idealism seemed to be torn away from the peace settlement, and the conflict between national sovereignty and the League assured its true place in the fundamental issue presented to the world, the vital question that had not been settled in 1919, and was to be still unsettled in 1939.“

Dieser Fundamentalkritik an der Gültigkeit von Selbstbestimmung in der Friedensregelung nach 1919 kann man auch heute noch zustimmen. Das gilt auch für den Nachsatz über die daraus bis 1939 erwachsenen Probleme. Wenn man sich verdeutlicht, daß Cobbans Kritik aus dem Verlauf des Zweiten Weltkriegs entstand, gibt dies einen Anhaltspunkt dafür, daß der Begriff „self-determination“, Selbstbestimmung, nach dem Zweiten Weltkrieg kaum oder gar nicht auftauchte: Die Friedensmacher hatten aus der Geschichte gelernt und handelten anders als nach 1918. Wäre dies wirklich so einfach, dann könnte der Beitrag hier enden: „Fehlanzeige“ wegen historisch erwiesener Unzulänglichkeit.

Wie zumeist: Es war so ähnlich, aber doch komplizierter. Der Begriff wurde aus Überzeugung und aus taktischem Glauben im Ersten Weltkrieg fast inflationär gebraucht. Daß er vieldeutig, situations- und interessengebunden war, hat er mit allen politischen Begriffen gemein. Das wird zunächst (I.) an einigen Beispielen dargelegt. Sodann geht es II. exemplarisch um die Anwendung in der konkreten

¹ Alfred Cobban, *The Nation-State and National Self-Determination* (London 1944), hier zitiert nach der amerikanischen Auflage (Chicago 1947) 33; im folgenden zitiert: Cobban, *Nation-State*. Das Zitat blieb erhalten in der revidierten Auflage London 1969 (revised edition) 83.

Friedensregelung nach dem Ersten Weltkrieg. Ein III. Abschnitt wird zeigen, wie der Begriff in der Zwischenkriegszeit vollends zum agitatorischen Passepartout verkam, so daß ihn im Zweiten Weltkrieg kaum noch ein Politiker in der letztlich siegreichen Kriegskoalition verwenden wollte. Stattdessen kamen (IV.) synonyme Begriffe auf, die nicht zuletzt dem Kriegsverlauf und der im Vergleich zum Ersten Weltkrieg ganz anders gearteten Kriegskoalition geschuldet waren.

I.

Einen guten Indikator gibt die geplante private Stockholmer Friedenskonferenz von 1917 ab, die letztlich nicht zustande kam. Dennoch wurde von der gleichsam neutralen skandinavisch-holländischen *Zentrale der Internationalen Sozialistischen Kommission* eine Art *Hearing* veranstaltet². Die Organisatoren hatten hierfür am 15. Mai einen Fragenkatalog ausgegeben, in dem Selbstbestimmung als eine Art regulative Idee hoch angesiedelt war. Der Niederländer Pieter Troelstra kam in den konkreten Gesprächen auch wiederholt darauf zu sprechen, daß dies zum Programm gehöre:

„Friedensbedingungen a) Allgemeine Grundlagen des Friedens: Selbstbestimmungsrecht der Nationen, Autonomie der Nationalitäten, Annexionen, Kriegs-Entschädigungen, Wiederherstellung. b) Anwendung dieser Prinzipien in den konkreten Fällen? 1. Belgien, Serbien, andere Balkanstaaten, Polen, Finnland, Elsaß-Lothringen, Nord-Schleswig, Armenien. 2. Lithauen, Ukraine, Tjechen [Tschechen], Juden. 3. Die Kolonien.“

Das hieß zugleich, man werde mit den anreisenden Delegationen nicht das abstrakte Prinzip, sondern die konkrete Anwendung für strittige Fälle besprechen. Der Franzose Albert Thomas, Sozialist und Rüstungsminister, ging bereits im Vormonat selbstverständlich von der Rückkehr Elsaß-Lothringens an Frankreich aus, hatte aber schließlich nichts gegen *consultations* der Elsässer auf Grundlage der Prinzipien der französischen Revolution – wobei offenblieb, was damit genau gemeint gewesen sei. Die deutschen MSPD-Vertreter argumentierten dagegen, daß sich die Elsässer, so auch die Sozialdemokraten, vor dem Krieg zum Reich bekannt hätten, 90% sprächen ja auch deutsch. Wenn man eine Abstimmung fordere, sei das in Deutschland innenpolitisch kaum durchsetzbar; das werde den Krieg verlängern. Gleich zu Beginn der Besprechungen meldete Philipp Scheidemann Bedenken an: „Der Begriff [Selbstbestimmung] scheint mir dehnbar. Organisiertes Staatswesen kann darunter verstanden werden. ‚Völker‘ kann auch gemeint sein. Wie weit soll man dann gehen? Die ‚Nationalitäten‘ und ihre Autonomie forderten auch eine Begriffsbestimmung. Versteht man kulturelle Autonomie –

² Die Stockholmer Friedenskonferenz, online-Edition durch Martin Grass: <http://www.google.com/gwt/n?u=http%3A%2F%2Flabourhistory.net%2Fstockholm1917%2Fddocuments%2Findex.php>, Nummerierung der ca. 150 Dokumente dortselbst aus labourhistory.com. – Die folgenden Zitate hieraus; freundlicher Hinweis von Gottfried Niedhart.

z. B. bei den Tschechen – oder meint man eine Autonomie im anderen Sinne?“ Bei Elsaß-Lothringen fuhr sich die Debatte des Stockholmer Büros mit den Deutschen daran fest, daß die öffentliche Meinung auf beiden Seiten die Zugehörigkeit der Elsässer verlangte. Sollte ein Schiedsgericht aus Neutralen entscheiden, ggf. einen Gebietsaustausch mit Kolonien beschließen? Das schlug der Niederländer H. van Kol schließlich vor. Scheidemann wehrte sich nachdrücklich: „Wenn die Franzosen weiter die Stellung einnehmen, die sie bisher einnahmen, dann befürchte ich fast, daß eine Verständigung nicht möglich ist. Die Franzosen haben sich ihrer Regierung angeschlossen und diese will Els[ass]Lothringen wieder haben. Wir lassen uns nicht von nationalen Strömungen leiten. Wir haben Stellung genommen gegen den Chauvinismus in unserem Lande. Wir wären als Partei erledigt, wenn wir die Els[ass]Lothringer deutscher Kultur gegen Neger austauschten.“ Hermann Molkenbuhr legte nach. Nicht die Elsaß-Lothringer verlangten eine Abstimmung, sondern Briten und Franzosen. Im gleichen Monat kamen auch Vertreter der USPD nach Stockholm. In ihrer vorbereiteten Erklärung vom 22. Juni 1917 wurde klar, daß nationale Selbstbestimmung gegenüber der längerfristig angestrebten sozialistischen Umgestaltung sekundär war, aber eine nahe liegende Frage im Krieg sein könnte:

„Die innere Politik eines Staates ist daher keineswegs eine gleichgültige Sache für die anderen Staaten und schon gar nicht für die Internationale. Der inneren Politik weisen wir die Lösung der meisten Fragen zu, deren Lösung dem Weltkrieg zugewiesen wurde. Sie hängt ab vom Fortschritt der Demokratie, von der Machtentfaltung und inneren Selbständigkeit des Proletariats.“

So könne z. B. Rumänien zum Territorialstand vor den Balkankriegen von 1912 zurückkehren. Aber auch für die Armenier müsse man aus Gründen der Gerechtigkeit nationale Selbstbestimmung und Selbstverteidigung fordern. Für Kolonien komme derzeit wohl nur der Wechsel von einer fremden Souveränität zu einer anderen infrage:

„Es wäre sinnlos, dafür den Grundsatz der Selbstbestimmung der Nationen und der Intrigität [Integrität] des nationalen Bodens anzurufen. Und die Verlängerung des Krieges um Kolonien Besitzes willen ist noch widersinniger als die, um Grenzveränderungen im Sinne nationaler Befreiung in Europa herbeizuführen. Auf diesem wie auf jedem Gebiet verlangen wir, daß der Friede ein Friede der Verständigung ist.“

Das Stockholmer Büro seinerseits gestand den Finnen wegen kultureller und sprachlicher Andersartigkeit gegenüber den Russen gern nationale Selbstbestimmung zu. Delegationen zahlreicher muslimischer Regionen traten auf und forderten Autonomie bzw. Selbstbestimmung, so auch explizit muslimische Inder. Eine Variante legten die Zionisten von Poale Zion vor, gerade im Zeichen der Selbstbestimmung forderten sie freie Betätigung für Zionisten. Ihr Vertreter führte aus:

„Wir verlangen daß die Erde d[er] Menschheit gehört. Deshalb verlangen wir freie Kolonisation in allen Ländern. Wirksame Durchführung d[er] Pol[itik] d[er] off[enen] Thür u.s.w. Die Kolonialpol[itik]; gemeint: Kolonisationspolitik] ein demokrat[isches] Verlangen. Palästina kann auf Grund d[er] Landwirtsch[aft] 4

Mill[ionen] Menschen ernähren. Nun giebt's da nur 1 Million. Wir wollen niemand verdrängen. Wir wollen nur Betätigungs freiheit.“

Mit diesen Positionen haben wir bereits einen guten Überblick über die praktische Debatte nach dem Waffenstillstand gewonnen: 1. Selbstbestimmung changeierte zwischen Autonomie, die je nachdem kulturell, politisch oder ökonomisch gesehen werden konnte, und völliger staatlicher Unabhängigkeit. Im finnischen Fall wurde die Andersartigkeit der Finnen als Kriterium für letztere angesehen. 2. Es gab in den Nationen – so im Deutschen Reich und Frankreich – öffentlich sehr fest verankerte Vorstellungen, was denn mit einer bestimmten Bevölkerungsgruppe geschehen sollte – nämlich die bleibende oder geänderte Inkorporierung in die eigene Nation. Für die Elsaß-Lothringer wurde u.a. deswegen kein Plebisitz im Frieden anberaumt (die Wiedergutmachung „historischen“ Unrechts war das andere). 3. Auch Sozialisten – hier die USPD – sahen das relative Funktionieren von Staatlichkeit gegenüber anderen und damit den Befriedungsakt als wichtiger an als Selbstbestimmung. Das lag am Vorrang der später zu schaffenden internationalen proletarischen Solidarität. 4. Originell war die zionistische Idee, zur Selbstbestimmung durch freie Kolonisation in einem wenig besiedelten Lande beitragen zu können. 5. Die eigentlichen Kolonien gerieten zwar in den Blickpunkt, aber hierfür gab es noch kaum europäische Ideen in Richtung auf Selbstbestimmung; auf der Agenda waren sie allerdings. 6. Von europäischen Minoritäten – hier vor allem Österreich-Ungarns – bis zu Muslimen und dabei außereuropäischen Ethnien gab es eine Vielfalt an Vorstellungen, daß die eigene wie auch immer beschriebene Unterdrückung verringert werden oder aufhören müsse – Selbstbestimmung war hierfür ein noch unbekannter oder viel zu hoch gegriffener Begriff.

Das führte zu den Schwierigkeiten der Politik im Ersten Weltkrieg. Seit Beginn kämpfte Großbritannien für die Unabhängigkeit kleiner, „vergewaltigter“ Staaten – Belgien und Serbien waren die ersten. Je länger der Krieg dauerte, desto mehr wurde die Revolutionierung einzelner Gegner oder der Gegnerkoalition zu einem Teil der Kriegsführung, nicht nur der psychologischen, sondern auch der militärischen. Das galt für die Versuche der Mittelmächte ab 1916 in der polnischen Frage, dann ab 1917 gegenüber dem revolutionären Russland, auch des zarischen Russlands in der polnischen Frage, sodann der *Entente* gegenüber Österreich-Ungarn und seinen Nationen, Großbritanniens gegenüber den Arabern im Osmanischen Reich. Exilpolitiker in Paris, London und Washington taten ein übriges, um ihre Rechte zu fördern. Auf diese Lobby wiederum konnten die Regierungen setzen. Kurz: Der säkulare Trend zur Bildung von Nationalstaaten kam im Weltkrieg, der wie auch sonst als Beschleuniger von Entwicklungen gelten kann, voll zum Tragen – und damit auch der Begriff der Selbstbestimmung.

Woodrow Wilson hatte 1917 in seiner Kriegsbotschaft erklärt, es gehe darum, „the world must be made safe for democracy“ und sprach in den beiden folgenden Jahren immer wieder von Zielen wie *self-government* oder *free government*. Darin kam ein Strang seines Denkens zum Ausdruck, den man als Übertragung der inneramerikanischen Verfassung auf den Rest der Welt betrachten könnte. Das war aber nur eine Seite des ja historisch bestens ausgewiesenen Präsidenten. Lloyd

Ambrosius hat gezeigt, daß Wilson bei der Selbstbestimmung, die oft mit dem Prädikat „national“ versehen wurde, das amerikanische Beispiel vor Augen hatte. Er ging von seiner Nation aus, für die er beobachtet hatte, welche Integrationskraft in ihr nach dem Amerikanischen Bürgerkrieg gesteckt hatte. Diese Integrationskraft glaubte er auch, wie naiv das immer gedacht war, nach außen hin zur Geltung bringen zu können. Nur handelte es sich beim *Civil War* um Selbstbestimmung in einem existierenden Staat und nicht um die Staatsbildung, die anderswo erst vollzogen werden müsse. Jedenfalls war Wilson nicht der Meinung, mit *self-determination* ein Passepartout für die Weltgeschichte gefunden zu haben. Bei den Philippinen war er sich bereits um die Jahrhundertwende sicher, daß sie noch nicht die nötige Reife zur Selbstbestimmung hätten und die US-Intervention ins bolschewistische Rußland beruhte gerade auf der Idee, daß die neuen Machthaber nicht die geeigneten Träger von Selbstbestimmung seien, so daß man deren Findung von außen befördern müsse³. Dieser in die Zukunft projizierte „historicist“ Ansatz des US-Präsidenten erklärt vieles, was man ihm sonst als Naivität, Unkenntnis vorgeworfen hat. Vor allem wird damit das oft unterstellte „eigentliche“ Kriterium zur Unterscheidung von Nation, nämlich Sprache, deutlich relativiert, wenn nicht falsifiziert.

Daß sich der Begriff Selbstbestimmungsrecht zu einem solchen Schlüsselbegriff entwickelte, hatte zunächst nichts mit Wilson zu tun. In seiner Kongreßrede vom 8. Januar 1918, in welcher er sein 14-Punkte-Programm darlegte, kam der Begriff gar nicht vor⁴. Einige Territorien mußten nach diesen Punkten schlichtweg wieder hergestellt werden; für die österreich-ungarische Monarchie hieß es geradezu gelegentlich, den Völkern „sollte die freieste Gelegenheit zu autonomer Entwicklung gewährt werden“. Erst in seinen nachfolgenden Reden und Erklärungen verwandte er den weiter gehenden Begriff Selbstbestimmungsrecht – in den vier Grundsätzen vom 11. Februar, den vier Zielen vom 4. Juli, den fünf Punkten vom 27. September. „Herrschaft des Rechtes, gegründet auf die Zustimmung der Regierten“ – so am 4. Juli ganz im Anklang an die US-Unabhängigkeitserklärung. In dieser Rede führte er zugleich eine neue Berufungsinstanz ein, die Weltöffentlichkeit: „und gestützt durch die organisierte Meinung der Menschheit“⁵. Wider-

³ *Lloyd Ambrosius, Dilemmas of National Self-Determination: Woodrow Wilson's Legacy*, in: L'établissement des frontières en Europe après les deux guerres mondiales / The Establishment of European Frontiers after the Two World Wars, hrsg. v. Carole Fink (Bern u. a. 1996) 21–36; Vgl. ebd.: *William R. Keylor, The Principle of National Self-Determination as a Factor in the Creation of Postwar Frontiers in Europe, 1919 and 1945*, 37–54 (hier: 37–41), im folgenden zitiert: *Keylor, Principle*; *Derek Heater, National Self-Determination. Woodrow Wilson and his Legacy* (Houndsmill 1994) bes. 28–52; im folgenden zitiert: *Heater, Self-Determination*; überzeugend jetzt *Erez Manela, The Wilsonian Moment. Self-Determination and the International origins of Anticolonial Nationalism* (Oxford 2007); *Cobban, Nation-State* 62–66.

⁴ *James Brown Scott* (Hrsg.), *Official Statements on War Aims and Peace Proposals, 1916–1918* (Washington 1921).

⁵ Die Redeexzerpte bequem auf deutsch in: Ursachen und Folgen vom deutschen Zusammenbruch 1918 und 1945 bis zur staatlichen Neuordnung Deutschlands in der Gegenwart.

sprüchlich war dies alles – und es war vor allem nicht originell. Das waren allerdings die russischen Revolutionäre, die mit der Oktoberrevolution eine neue Qualität von internationaler Politik begründen wollten. Schon Lenins *Dekret über den Frieden* vom 25. 10./8. 11. 1917⁶ enthielt die Forderung nach Selbstbestimmung, und mehrere ähnliche Bekundungen ließen auf das Ziel „eines demokratischen Friedens ohne Annexionen und Kontributionen mit der Garantie des nationalen Selbstbestimmungsrechts“ hinaus – so im Friedensangebot an die kriegsführenden Mächte vom 28. November⁷. Demokratie, Frieden und Selbstbestimmung als Schlüsselbegriffe hatten jedoch für den um Durchsetzung im eigenen Land ringenden Lenin und die Bolschewiki primär taktischen Charakter als Kampfmittel nach innen und nach außen. Der Appell an die arbeitenden Massen, an das internationale Proletariat zielte nicht auf bürgerliche Demokratie, sondern auf eine weltweite Revolution, welche auch die bisherigen Staaten abschaffen würde. Dieser sowjetische Appell setzte mit hoher Suggestivkraft bei allen Kriegsführenden emotionale Kräfte frei.

Vor Woodrow Wilson äußerte sich aber noch David Lloyd George in einer großen Rede am 5. Januar 1918. Als er die wiederherzustellenden Länder aufzählte, benutzte er den Begriff Selbstbestimmung nicht, erwog nur hier und da, daß befreite Länder – zumal im Osmanischen Reich – nicht unter ihre alte Herrschaft zurückkehren könnten. Erst beim Umgang mit den deutschen Kolonien hieß es, „die allgemeinen Grundsätze der nationalen Selbstbestimmung sind daher in ihren Fällen ebenso wie in denen der besetzten europäischen Gebiete anwendbar“. In drei Hauptforderungen zugespitzt formulierte der britische Premierminister nachdrücklich als 2. Punkt: „Schlichtung von Gebietsfragen auf der Grundlage des Selbstbestimmungsrechts oder der Zustimmung der regierten Völker“⁸. Auch das bildete nur eine regulative Idee, kein grundlegendes Prinzip.

Die Chronologie macht deutlich: Die Agenda setzte der sowjetische Führer, Lloyd George und Wilson reagierten lediglich darauf. Ende 1917/Anfang 1918 war der Begriff Selbstbestimmung in aller Munde. Gewiß hatten manche Politiker schon 1914 den Begriff gebraucht. Aber was bei dem Friedensangebot der Mittelmächte und bei Wilsons Vermittlungsaktion Ende 1916 erst vage umrissen war, hatte sich jetzt zum Allerweltsbegriff entwickelt. Wenn Wilson zuvor von der Befreiung der Nationalitäten und dem Recht der kleineren Völker gesprochen hatte, so konterten die Mittelmächte mit der Erwähnung der irischen und finnischen Frage und mahnten auch die Unabhängigkeit der Burenrepubliken an oder kritisierten die Unterwerfung Afrikas durch Großbritannien, Frankreich und Italien.

Eine Urkunden- und Dokumentensammlung zur Zeitgeschichte, 26 Bde., herausgegeben und bearbeitet von Herbert Michaelis u. a. (Berlin 1958). Im folgenden zitiert: Ursachen und Folgen. Hier: Band II, 377.

⁶ Text Kurt O. Rabl, *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker* (München 1963) 516–518; im folgenden zitiert: Rabl, *Selbstbestimmungsrecht*; Diskussion: Ebd. 66–76.

⁷ Heinrich Schulthess (Hrsg.), *Schulthess' Europäischer Geschichtskalender* 1918 (München 1919) 769, im folgenden zitiert: Schulthess, *Geschichtskalender*.

⁸ Schulthess, *Geschichtskalender* 147.

Durch Lenins Friedensplan Ende 1917/Anfang 1918 bekam der Begriff zumal für die Friedensverhandlungen der Mittelmächte mit Sowjetrussland taktische Bedeutung. Die Regierung Hertling stellte sich verbal auf dieses Prinzip ein und im Hauptausschuß des Reichstages fanden nachhaltige Debatten darüber statt. Matthias Erzberger (Zentrum) etwa am 3. Januar: „Das Selbstbestimmungsrecht der Völker müsse klar, ehrlich und wahr durchgeführt werden“⁹; Eduard David (MSPD): „Dem Grundsatz des Selbstbestimmungsrechts der Völker liege der selbe ethische Gedanke zugrunde wie dem Selbstbestimmungsrecht des einzelnen. Die Zeit sei vorbei, daß Völker wie Hammelherden verteilt, auseinandergerissen und zusammengeworfen werden könnten, wenn siegreiche Staaten über sie Herr geworden seien.“¹⁰ Allgemein kann man sagen, daß sich die Linke von der USPD bis hin in die Mitte des Zentrums verbal auf diese Basis zur Erreichung des Separatfriedens stützte, während die Rechte den Begriff lieber nicht in den Mund nahm und vom künftigen besseren Schutz der Grenzen sprach. Allerdings kam auf der Linken sehr bald Skepsis auf, ob die Landesräte in Kurland, Litauen oder Polen wirklich etwas mit demokratischer Basis und Volksmeinung zu tun hatten, was sich auch nach Erklärung der jeweiligen Unabhängigkeit fortsetzte. Während sich Paul von Hindenburg „mit Entrüstung“ gegen die Unterstellung wandte¹¹, jemals dem Prinzip der Selbstbestimmung etwas Positives abgewonnen zu haben, suchte die Reichsregierung das Diktat des Friedens von Brest-Litowsk dennoch in der Sprache von Selbstbestimmung zu rechtfertigen; der Begriff selbst tauchte im Vertragswerk mit der Ukraine und Russland nicht auf.

Im Sommer 1918 entfaltete der Begriff Selbstbestimmung eine neue und allgemeine Dynamik. Ein Kongress der unterdrückten Nationalitäten im April 1918 in Rom griff das Stichwort auf¹², Exilpolitiker in den westlichen Hauptstädten argumentierten verstärkt mit diesem Anspruch. Erst nach dem deutschen Friedenseruchen von Prinz Max von Baden vom 3. Oktober an den amerikanischen Präsidenten erhielten dessen Erklärungen des Jahres 1918 kanonische Bedeutung. Mit Verzögerung gewannen die 14 Punkte und weitere Erklärungen den Status einer scheinbar verbindlichen Basis, welche auch die Westmächte binden konnte. Das Schlagwort vom *pactum de contrahendo* bekam so eine rechtliche, wenn auch nicht unbedingt politisch relevante Basis. Auch wenn für die künftige politische Ordnung des Reiches selbst nicht ausdrücklich von Selbstbestimmung die Rede war, spielte doch der außenpolitische Druck in den Lansing-Noten, ob die Reichsregierung für die alten militärischen Gewalten spräche („Die deutsche Na-

⁹ Der Hauptausschuß des Reichstages, 191. Sitzung vom 3. Januar 1918, abgedruckt in: Der Hauptausschuß des Deutschen Reichstags 1915–1918. Eingeleitet von Reinhard Schiffers, bearbeitet von Reinhard Schiffers, Manfred Koch in Verbindung mit Hans Boldt, Bd. 4, 191.–275. Sitzung, Quellen zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien. Erste Reihe: Von der konstitutionellen Monarchie zur parlamentarischen Republik, Band 9,4 (Düsseldorf 1981) 1831.

¹⁰ Ebd. 1833.

¹¹ Ursachen und Folgen II, No. 291, 170.

¹² Cobban, Nation-State 54f.

tion hat dies in der Hand zu ändern“, legte einen gründlichen Regimewechsel nahe¹³⁾ eine entscheidende Rolle in der Parlamentarisierung des Reiches. Für Wilson bedeutete dies erneut, daß die freie Entscheidung einer Nation gegen eine autokratische Staatsform den entscheidenden Parameter für deren Akzeptanz in der Staatenordnung darstellte. „Volksregierung“ und „Völkerfrieden“ gehörten daher fortan zu den auch von einigen deutschen politischen Rechten im Selbstbild beanspruchten Begriffen.

Im gleichen Zuge gewann die Frage des Habsburger Reiches erst im Oktober 1918 eine entscheidende Wendung. In den *14 Punkten* war das Ziel formuliert worden, ihren Völkern „sollte die freieste Gelegenheit zu autonomer Entwicklung gewährt werden“ (Punkt 10). Wilson hielt also nach wie vor viel von der Integrationskraft der Donaumonarchie, was bereits zur gleichen Zeit sein Staatssekretär Robert Lansing für illusorisch hielt. Den Ansprüchen einzelner Nationalitäten im Laufe der zweiten Kriegshälfte suchte Kaiser Karl mit dem „Völkermanifest“ vom 16. 10. 1918 eine letzte verzweifelte Bündelung zu geben¹⁴⁾: „An die Völker, auf deren Selbstbestimmungsrecht das neue Reich sich gründen wird, ergibt Mein Ruf, an dem großen Werke durch Nationalräte mitzuwirken, die ... die Interessen der Völker zueinander sowie im Verkehr mit Meiner Regierung zur Geltung bringen sollen.“ Wilson jedoch wandte sich in einer Note zwei Tage später, am 18.10. 1918, erstmals von der Leitidee künftiger Autonomie ab und gab damit die Erhaltung Österreich-Ungarns auf. Er stellte jetzt den Völkern anheim, sie müßten entscheiden, ob und wie sie mit der Wiener Regierung zusammenarbeiten wollten. Das geschah nicht zuletzt aufgrund der südslawischen und tschechoslowakischen Bewegungen. Thomas Masaryk rief am gleichen Tage in Washington die Unabhängigkeit seines Staates mit Berufung auf Wilson aus: „Kein Volk darf gezwungen werden, unter einer Herrschaft zu leben, unter der es nicht leben will.“¹⁵

II.

Damit war der normative Gehalt des Begriffs Selbstbestimmung entscheidend geworden. Er hatte bisher die Mobilisierung gegen die Mittelmächte und deren Revolutionierung bedeutet. Das war mit Kriegsende obsolet geworden. Nunmehr stießen sich im harten Raum der politischen Umsetzung die ethischen Ansprüche mit machtpolitischen Interessen und Kategorien. Anders gesagt: Selbstbestim-

¹³ Ursachen und Folge II, 393 f. (394), *Lansing* 14. Oktober No 415.

¹⁴ Text *Rabl*, Selbstbestimmungsrecht 536f.; *Manfried Rauchensteiner*, Der Tod des Doppeladlers (Graz 1993) 601–625.

¹⁵ *Rabl*, Selbstbestimmungsrecht 82; *Karl Renner*, Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen in besonderer Anwendung auf Österreich (Leipzig, Wien 1918) (Neufassung einer Schrift unter Pseudonym von 1902) setzte sich unter dem Etikett Selbstbestimmung nachdrücklich für rechtlich gesicherte Autonomie ein.

mung spielte insgesamt eine wichtige Rolle, und insbesondere der US-Präsident war grundsätzlich überzeugt, daß der freie Wille von Völkern festgestellt werden könne und als Leitlinie gelten müsse. Das könnte umfassend nur in einer Gesamtdarstellung gezeigt werden. Hier werden nur die unterschiedlichen Faktoren benannt und erläutert, die konterkarierend hinzu kamen und eine je nach Einzelfall unterschiedliche Mischung in der Umsetzung hervorriefen. Da dies weitgehend bekannt ist, bedarf es nur der pointierten Zusammenfassung¹⁶.

1. Die Ententemächte hatten im Krieg eine Fülle *geheimer Verträge* geschlossen, die u. a. den Zweck hatten, einen Staat wie Italien mit Aussicht auf Beute in den Krieg zu ziehen oder darin zu halten; ähnliches gilt für das zarische Rußland. Das betraf vor allem italienische Ambitionen auf die Brennergrenze, aber auch auf südslawische Gebiete, sodann das Osmanische Reich als solches, das weitgehend in Annexions- und Interessenzonen aufgeteilt war. Auch wenn Lenin zusammen mit dem *Dekret über den Frieden* die ihm bekannten Abkommen anklagend veröffentlicht hatte und sie durch sein Friedensprogramm ersetzte, waren die anderen europäischen Mächte nicht bereit, diese Abkommen gleichfalls für obsolet zu halten. Wilson ließ in seinen 14 Punkten u. a. eine Antwort darauf erkennen¹⁷.

2. Es stellte sich nach dem emotional geführten Krieg schnell heraus, daß eine Anwendung des Selbstbestimmungsanspruches auf die unterlegenen Mächte nur dann infrage kam, wenn es sich nicht um eine Vergrößerung von deren Territorium oder Bevölkerung handelte. Dazu waren die Überzeugungen vom expansiven Charakter und der Schuld am Kriege zu weit verbreitet. Das bezog sich zumal auf die Sudetengebiete, die ja zu Österreich-Ungarn und nicht zum Deutschen Reich gehört hatten, sodann aber auf den Beitritt Deutsch-Österreichs als solchem.

3. Die siegreichen Friedensmacher hatten keine Chance, wie auf dem Reißbrett neue Regelungen zu erfinden. Sie konnten zunächst einmal vielfach nur modifizieren oder gar ratifizieren, was mit dem *revolutionären und nationalen Umbruch* des Kriegsendes ohne ihr Zutun in Gang gekommen oder bereits vollzogen war. Sodann hatten Emigranten in Paris, London und Washington eigene Vorstellungen z. B. von einem polnischen, tschechoslowakischen oder südslawischen Staat, die sie in ihren Gastländern schon länger durchzusetzen trachteten. Sie und viele andere Vertreter neuer Nationsansprüche wirkten auch in Paris während der Friedenskonferenz als formell Beteiligte oder informelle pressure groups. Schließlich bildeten sich vor Ort unterschiedliche regionale oder nationale Komitees, welche unter dem Panier von Selbstbestimmung vollendete Tatsachen zu schaffen suchten. Das bedeutete jeweils nicht nur gegenüber der verbliebenen supranationalen

¹⁶ Ausführlicher hierzu: *Jost Dülfers*, Selbstbestimmung, Wirtschaftsinteressen und Großmachtpolitik. Grundprinzipien für die Friedensregelung nach dem Ersten Weltkrieg, in: Auf dem Weg zum ethnisch reinen Nationalstaat?, hrsg. v. *Mathias Beer* (Tübingen 2007) 41–67. Auch in *ders.*, Frieden stiften. Deskalations- und Friedenspolitik im 20. Jahrhundert (Köln 2008) 118–137.

¹⁷ *Aviel Roshwald*, Ethnic nationalism and the fall of empires. Central Europe, Russia and the Middle East, 1914–1923 (London 1993).

Macht konkurrierende Ansprüche, sondern daraus ergab sich vor Ort auch eine Konkurrenz der nationalen Ansprüche, welche häufig gewaltförmig ausgetragen wurde. Selbstbestimmung bildete hier ein zentrales politisches Argument. Die bereits seit Generationen in Gang gesetzten Prozesse der Ausdifferenzierung in ethnisch bestimmte Bevölkerungsgruppen erfuhren in den Auseinandersetzungen vor Ort eine überstürzte Form der beschleunigten Aushandlung: In dieser Hinsicht bedeutete die Friedensregelung eine Fortsetzung der Balkankriege von 1912/13 und der militärischen Auseinandersetzungen des Ersten Weltkrieges mit gelegentlich anderen Mitteln.

4. Zu diesen vor Ort laufenden Staats- oder Nationsbildungen kamen bei den Friedensmachern andere Kriterien hinzu. Eine wichtige Überlegung bildete die *wirtschaftliche Leistungs- und Lebensfähigkeit* neuer Staaten. Das markanteste Beispiel ist Polen, das bereits in Wilsons 14 Punkten einen freien Zugang zum Meer haben sollte – eben um dadurch über die Ostsee an den Welthandel angegeschlossen zu werden. Das lief in diesem Fall allen Begriffen von Selbstbestimmung – hier der Deutschen – diametral entgegen. Ähnliches lässt sich etwa für einen Staat wie Luxemburg sagen, wo vor allem verkehrstechnische Gründe (Eisenbahnen) von Bedeutung waren. Aber auch die Rückkehr Lothringens an Frankreich hatte sekundär wirtschaftliche Motive.

5. Zu den wirtschaftlichen kamen gelegentlich *militärische oder militärgeographische Begründungen von Grenzziehung*. Das spielte als Anspruch Frankreichs an seiner Ostgrenze eine große Rolle, galt aber auch für entsprechende polnische Ambitionen oder für die Grenzziehung zwischen dem neuen tschechoslowakischen und polnischen Staat (Teschen).

6. Mit dem Ende des Ersten Weltkrieges waren je nach Rechnung drei oder vier *Großreiche an ihr Ende gekommen*. Jedenfalls wurden Österreich-Ungarn und das Osmanische Reich in Einzelteile zerlegt, das Russische Reich erfuhr in Krieg, Intervention und Bürgerkrieg eine sozialistische Umgründung. Sie hatte anfangs mit Lenins Prinzipien von Selbstbestimmung zu tun, entwickelte sich dann aber immer stärker in ein freies macht- und militärisches Ringen um Revolution und Konterrevolution. Zumal bei der letztlich im Frieden zu Riga 1921 festgelegten polnisch-russischen Grenze spielte der Waffenerfolg die entscheidende Rolle.

7. Zu den Vorbereitungen, ja zum Teil auch Vorentscheidungen vor der Friedenskonferenz gehörten auch die *Expertenkommissionen*, welche die künftigen Siegermächte zur Entwicklung ihrer Kriegsziele (so im französischen Fall) und ihrer Vorstellungen einer künftigen Friedensordnung (so vor allem im US-amerikanischen und britischen Fall) eingerichtet hatten. Hier hatte das britische *Political Intelligence Department* bis Anfang 1919 71 sehr unterschiedliche Studien vorgelegt, die US-amerikanische *Inquiry* beschäftigte bereits seit den Zeiten vor dem Kriegseintritt der USA über 100 Experten. Die Ausgangspunkte waren verschieden und bezogen neben verfügbaren Volkszählungen, sprachlichen, ethnischen, religiösen, historischen, militärischen und wirtschaftlichen Elementen und Argumenten auch ganz traditionelle Vorstellungen von europäischem Gleichgewicht ein. Sprache, Religion und volkliche Zuordnung mochten Kriterien für Selbstbe-

stimmung abgeben, identisch mit einer Umsetzung von Selbstbestimmung waren sie aber nicht.

8. Wenn also die Pariser Konferenzen von unterschiedlichen Expertenansätzen vorbereitet worden waren, dann setzte sich dies nach Kriegsende fort. Neue Kommissionen wurden gebildet, ja Untersuchungsgruppen wurden in viele der umstrittenen Regionen geschickt, um vor Ort genaue Erkundigungen einzuziehen. Hier wurde von Armenien und anderen Kaukasusgebieten bis zu den diversen Grenzen in Europa außerordentlich viel Material nach etwa den gleichen Kriterien gesammelt. Das geschah unter großer Zeitnot; die Experten waren gelegentlich nicht nur von Lobbyisten der Region informiert, sondern stellten selbst nationale Interessenvertreter, wenn auch unter anderer Staatsbürgerschaft dar. So untersuchte etwa ein Tscheche in französischer Uniform die richtige Grenze zwischen der CSR und Polen im Teschener Gebiet. Vor Ort konnte auch bei bestem Bemühen um objektive Zusammenhänge jeweils nur ein kleiner Kreis von regionalen Autoritäten oder Gewährspersonen befragt werden. In den so erarbeiteten Empfehlungen, die kaum mehr als fundierte Eindrücke über nationale Zugehörigkeiten sein konnten, wurde dennoch „Selbstbestimmung“ festgesetzt. Was sie gewiß nicht konnten, war nationale Selbstbestimmung etwa in plebiszitärer Form vor Ort ersetzen.

Die neuen Staaten entstanden somit in einem oft chaotischen militärisch-politischen Aushandlungsprozeß. Volksabstimmungen oder Plebiszite waren hierbei die von außen auferlegte Ausnahme, die in nur neun Fällen angewandt wurde¹⁸. Sie fanden zumeist dann statt, wenn alle oder einige Alliierte überzogene oder unberechtigte Ansprüche anderer Alliierter abwehren wollten. Das galt zumal für französische Ansichten hinsichtlich Schleswigs oder auch der Gebiete Allenstein und Marienwerder, wo das Plebiszit die Bevölkerungswünsche feststellte. Das galt im gleichen Maße für die erst im März 1921 abgehaltene Abstimmung in Oberschlesien, wo es eine Mehrheit von 59,43% für Deutschland gegenüber 40,57% für Polen ergab und letztlich nicht in einem Zuschlag zum Deutschen Reich endete, sondern zur Teilung des Gebiets führte.

Die Bedeutung von politischen Experten hatte sich schon vor den Abstimmungen in der Festsetzung der jeweiligen Abstimmungsgebiete niedergeschlagen, die naturgemäß nie objektiv festgestellt werden kann. Hier mußten politische Prozesse vorausgehen. Nur gelegentlich wurde eine Volksabstimmung zur Schlichtung militant vorgetragener nationaler Ansprüche angesetzt, wie im Falle Kärtents von den Siegermächten durchgeführt zwischen Österreich und dem SHS-Staat sowie bilateral im Burgenland zwischen Österreich und Ungarn. In Eupen-Malmédy gab es eine in die Macht der belgischen Behörden gelegte Möglichkeit, sich vor diesen zum Verbleib beim Deutschen Reich zu bekennen. Das bedeutete

¹⁸ Richard Breyer (Hrsg.), Deutschland und das Recht auf Selbstbestimmung nach dem Ersten Weltkrieg. Probleme der Volksabstimmung im Osten 1918–1922 (Bonn 1985); mit Fallstudien aus Sicht der deutschen Minderheiten; umfassender: Seamus Dunn, T. G. Fraser (Hrsg.), Europe and Ethnicity. The First World War and contemporary ethnic conflict (London, New York 1996); u. a. mit Studien zu Irland oder den arabischen Territorien.

eine parteiische Abstimmung. In der Regel wurden Abtretungen nicht mit der Befürigung auf ein vollzogenes Selbstbestimmungsrecht durchgeführt – etwa im Fall Elsaß-Lothringens –, aber auch politisch abgewehrt wie im Fall der von Frankreich geforderten Rheingrenze (die Saarabstimmung nach 15 Jahren stellte einen einmaligen Sonderfall dar). Wenn eine politische Einigung zwischen zwei oder mehr Ansprüchen nicht erreicht werden konnte, dann wurde etwa im Fall Danzig (bis 1939) oder Fiume (bis 1922) der Versuch einer „neutralen“ Lösung als Freistaat oder -republik versucht. Das stellte jeweils einen dilatorischen Kompromiß oder auch eine revisionistische Zeitbombe dar.

Zusammenfassend: Komplexe Kompromisse bei den Friedensregelungen ließen den Anspruch auf Selbstbestimmungsrecht zwar zu einer regulativen Formel mit hohem öffentlichen Wirkungsgrad anwachsen. Aber zugleich wurde diese Forderung zu einer politischbrisanten und mehrdeutigen Leerformel zur Aufladung partieller Ansprüche.

Daß „Selbstbestimmung“ auch bei weitgehend interesselosem Bemühen in konkreten Fällen problematisch werden mußte, war schon in den internen Ausschüssen der Großmächte während des Krieges deutlich geworden und so auch den Experten in Paris. Daher entwarfen sie als Korrelat den Schutz von Minderheiten¹⁹. Das Thema wurde von jüdischen Lobbyisten aus Frankreich, Großbritannien und den USA in die Verhandlungen eingebracht, zum Teil mit Berufung auf Karl Renner. Was vor allem im Hinblick auf die Juden in Rumänien und Polen als Ziel der Autonomie formuliert wurde, bedeutete, daß *self-determination* in *self-government* konkretisiert wurde. Eine Art „Staat im Staate“ – so Lloyd George – dürfe dies aber nicht werden, und auch Wilson sprach sich gegen so weitreichende Lösungen aus²⁰. Daher suchte die im Mai 1919 gebildete Minderheitenkommission des Obersten Rates nach anderen Lösungen. Das hatte mit den vorangegangenen Expertenkommissionen vor Ort zu tun, bei denen sich etwa die US-Historiker Archibald C. Coolidge und Robert Kerner als Experten für Böhmen gegen die Selbstbestimmung der Sudetendeutschen ausgesprochen hatten. Sie traten vielmehr für deren Autonomie ein, konnten diese angesichts der Vorentscheidungen zugunsten des tschechoslowakischen Staates – analog zur Schweiz – hatte unter den gegebenen chaotischen Verhältnissen vor Ort keine Chance.

So wurde schließlich nicht für die Tschechoslowakei, sondern zwischen den Siegermächten und Polen am 28. Mai 1919 der erste Minderheitenvertrag ge-

¹⁹ Grundlegend auch für die „gescheiterten“ Plebiszite bis heute: *Sarah Wambaugh, Plebiscites since the World War. With a Collection of Official Documents*, 2 Bde. (Washington 1933) (Ein Band Text, ein Band Dokumente); *Erwin Viefhaus, Die Minderheitenfrage und die Entstehung der Minderheitenschutzverträge auf der Pariser Friedenskonferenz 1919* (Würzburg 1960); im folgenden zitiert: *Viefhaus, Minderheitenfrage; Carole Fink, Defending the Rights of Others. The Great Powers, the Jews, and International Minority Protection, 1878–1938* (Cambridge 2004) vor allem 133–170, 209–236.

²⁰ *Viefhaus, Minderheitenfrage* 152 f.

schlossen²¹, mit dem die dortigen Minoritäten religiöse, sprachliche und rassische (*racial*) Gleichberechtigung zugestanden erhielten, die sich auch auf das Schulwesen bezog. Daneben wurde das Options- und Auswanderungsrecht zugunsten einer anderen Nation vereinbart. Inwieweit so ein Ausgleich im polnischen Sinne mit der Bereitschaft zur Assimilation gegenüber der Forderung nach Autonomie geschaffen war, blieb der Zukunft überlassen. Jedenfalls ließen die Großmächte hier wie gegenüber anderen kleineren Staaten keinen Zweifel daran, daß sie ihnen ihre Existenz zu verdanken hätten und daher derartige Einschränkungen ihrer Souveränität hinzunehmen hätten.

An sich hätte es Sinn gehabt, Minderheitenrechte in der neuen Weltorganisation Völkerbund zu verankern. Das hatte der US-Präsident ursprünglich vorgehabt, ja er ging noch weiter: Wilson wollte den Völkerbund zu einem Instrument zur Durchsetzung des Selbstbestimmungsrechts machen. Ende August 1918 hatte er im Entwurf für Artikel 3 der Satzung formuliert²², die Vertragsparteien garantierten sich Unabhängigkeit und territoriale Souveränität, aber „territorial readjustments“ durch Wechsel der „racial conditions“ oder „social relationship, pursuant to the principle of self-determination“ sollte möglich sein, was auch durch die entsprechenden Vorschläge einer Dreiviertel-Mehrheit der Delegierten geschehen könne. Dennoch gelte grundsätzlich „that the peace of the world is superior in importance to every question of political jurisdiction or boundary“. Ein solcher Artikel hätte die Minderheitenprobleme eingeschlossen und Dynamik in eine Staaten gesellschaft nur scheinbar absoluter Souveränität gebracht. Damit lief der US-Präsident jedoch bereits bei den anderen der Großen Fünf auf. *Racial equality* war vor allem ein japanisches Anliegen, das aus innenpolitischen Gründen angesichts der US-Rassenschränken unannehmbar war. Auch in der abgeschwächten Form von „equality among nations and the just treatment of their nationals“ (April 1919) war es nicht akzeptabel. So entfielen auch US-Vorstellungen, religiöse Betätigung solle in allen Staaten garantiert werden. Angesichts der Widerstände der Europäer verankerte die Völkerbundssatzung schließlich nur ein System kollektiver Sicherheit für souveräne Staaten (in Art 10ff.). Dynamik brachte lediglich auf britischen Wunsch Artikel 19 hinein: „The Assembly may from time to time advise the reconsideration by Members of the League of treaties which have become inapplicable and the consideration of international conditions whose continuance might endanger the peace of the world.“ Damit war historischer Wandel in rechtsförmige Bahnen gebracht – aber von Selbstbestimmung war nicht mehr die Rede.

Dazu hatte nicht zuletzt die mögliche Anwendung des Prinzips auf außereuropäische Gebiete beigetragen. US-Außenminister Lansing notierte bereits zuvor am 30. Dezember 1918 in kritischer Abgrenzung von seinem Präsidenten²³:

²¹ Abgedruckt in Englisch u. a. bei *Viefhaus*, Minderheitenfrage 231–234.

²² David Hunter Miller, The Drafting of the Covenant, Band 2 (New York, London 1928) 12f.

²³ Robert Lansing, Die Versailler Friedens-Verhandlungen. Persönliche Erinnerungen (Berlin 1921). Kapitel VII: Das Selbstbestimmungsrecht 70–78, hier 75 (englisch: Alan Sharp, The genius that would not go back into the bottle. National self-determination and the legacy of

„Dieses Prinzip wird der Ausgangspunkt unmöglicher Ansprüche an die Friedenskonferenz werden und viel Unruhe in vielen Ländern stiften. Welche Wirkung wird diese Phrase z.B. auf die Iren, die Inder, die Ägypter und die Buren-nationalisten haben? Wird sie nicht Unzufriedenheit, Ruhestörung und Aufruhr wecken.“

Er erwähnte Syrien, Palästina, Marokko, Tripolis und fuhr fort: „Das ganze Wort ‚Selbstbestimmung‘ ist mit Dynamit bis zum Rande geladen. Es wird Hoffnungen erwecken, die sich nimmer erfüllen lassen. Ich fürchte, dass es tausende Leben kosten wird ... Welch ein Verhängnis, dass dieses Wort je geprägt wurde! Welches Elend wird es über die Menschen bringen!“

Was hier potenziell für Gebiete des auseinanderfallenden Osmanischen Reiches (die nach den Teilungsverträgen des Weltkrieges von Briten und Franzosen nicht für fähig zur Selbstbestimmung gehalten wurden) und für die eigentlichen Kolonien formuliert wurde, fand schließlich in der Völkerbundssatzung im Mandatsartikel 22 Platz²⁴. Es handelte sich dabei aber nur um die kolonialen Gebiete der ehemaligen Kriegsgegner. Sie wurden als „Völker, die noch nicht imstande sind, sich unter den besonders schwierigen Bedingungen der heutigen Welt selbst zu leiten“ benannt. Hier bekamen die künftigen Mandatsmächte die „Vormundschaft“ als „heilige Aufgabe der Zivilisation“ zugeteilt. In einem abgestuften System sollten sie diese Tutelgebiete zur Entwicklung führen und hatten dem Völkerbund darüber zu berichten. Artikel 22 der Völkerbundssatzung konnte tatsächlich eine Berufungsklausel auch für die etablierten Kolonialgebiete werden. Für die arabische Welt allerdings bildete das Mandatsystem einen dünnen Firnis über die neue Kolonialisierung durch Frankreich und Großbritannien, um die sich dort überlappenden Kriegsvereinbarungen vorerst durch Überwölbung sowohl des arabischen als auch zionistischen Nationsanspruchs in die Zukunft zu verschieben. „Do we mean in the case of Syria to consult principally the wishes of the inhabitants? We mean nothing of the kind“, diagnostizierte Lord Balfour 1919²⁵.

Im Kern war Selbstbestimmung im Frieden nach 1918 ein Element des Umgangs mit den besieгten Staaten und nicht ein Universalrecht. „It was not within the privilege of the conference of peace to act upon the right of self-determination of any peoples except those which had been included in the territories of the defeated empires“, gab selbst Wilson nach seiner Rückkehr in die USA zu²⁶.

Es kann nicht verwundern, daß überall dort, wo kein *volonté générale* eingeholt worden war, die entsprechenden nationalen und regionalen Politiker Agitation

the First World War and the Peace Settlement, in: Europe and Ethnicity. The First World War and contemporary ethnic conflict, hrsg. v. *Seamus Dunn, T. G. Fraser* [London, New York 1996] 10–29 [Zitat 19]; im folgenden zitiert: *Dunn, Fraser, Ethnicity*.

²⁴ *Erez Manela*, The Wilsonian Moment. Self-Determination and the International Origins of Anticolonial Nationalism (Oxford 2007).

²⁵ 11. 8. 1919, zit. n. *T. G. Fraser*, The Middle East. Partition and Reformation, in: *Dunn, Fraser, Ethnicity* 158–178 (170).

²⁶ 17. 9. 1919 in San Francisco, zit. n. *Heater*, Self-Determination 99 (um so mehr hoffte der Präsident auf den Völkerbund).

mit dem vernachlässigten Selbstbestimmungsrecht betrieben. Auch die unterschiedlichsten separatistischen Strömungen im Deutschen Reich nach der Niederlage beriefen sich gern auf das Selbstbestimmungsrecht. Oberschlesier, Wenden oder rheinische Separatisten zielten mit oder ohne Benutzung des Begriffs darauf. Der rheinische Separatist Dorten erklärte am 6. März 1919²⁷: „Wir verlangen, dass unser Geschick lediglich durch unsere Selbstbestimmung entschieden wird“ und zielte damit auf einen Westdeutschen Freistaat. Während sich schon der Rat der Volksbeauftragten für das „Ziel der großen deutschen Volksbewegung“ gegen die „Abtrennung und Selbstständigmachung“ aussprach, hatte sich gerade die demokratische Linke und Mitte in ganz anderer Konstellation bis zum Kriegsende immer stärker für das Recht auf Selbstständigkeit kleinerer Nationen eingesetzt. Nunmehr galt jedoch²⁸: „Die deutsche Regierung wird sich jeder Veränderung der deutschen Grenzen mit aller Hartnäckigkeit widersetzen, die nicht durch das von ihr anerkannte Selbstbestimmungsrecht der Bevölkerungen begründet werden kann.“ Im diplomatischen Austausch wurde dies als *Frieden des Rechtes* überwölbt, wie es Wilsons Mount Vernon-Rede gefordert hatte. In den Vordergrund trat der vermeintliche „Kriegsschuldartikel“ – aber die Verletzung des Selbstbestimmungsrechts wurde von links bis zur Mitte immer wieder anklagend einbezogen. Historiker wie Jay Winter schließen sich dem an²⁹: Self-determination „shriveled from a ‚minor utopia‘ to a minor diplomatic adjustment of the old order“.

Die Friedensregelung der Pariser Vorortverträge blieb ein Torso. Der Frieden von Sèvres mit der Türkei, der am stärksten den Charakter eines spätimperialistischen Sieg- und Zerstückelungsfrieden trug, führte zu einem nationalen Aufbegehren und zu einer Rekonstruktion der modernen Türkei unter Mustafa Kemal, bis schließlich in Lausanne 1923 ein neuer Frieden vereinbart wurde, der für den nördlichen Teil des vormaligen Osmanischen Reiches eine völlig neue Gestalt schuf. Die Berufung auf Selbstbestimmung spielte hier eine Rolle, wurde aber doch im üblichen machtpolitischen Gerangel des Friedensschlusses vollzogen.

Als die kemalistische Türkei bei den Friedensverhandlungen ein Plebiszit für den Anschluß der Provinz Mossul an die Türkei verlangte, wehrte Lord Curzon dies mit Verweis auf die früheren Schwierigkeiten um die entsprechenden Vorgänge in Teschen und Oberschlesien ab³⁰. Voraus gegangen war und weiter lief der Bevölkerungstransfer, mehr oder weniger gewaltsam, von über zwei Millionen Menschen zwischen Griechenland und der Türkei. Immerhin gab es im Vertrag von Lausanne weitergehende Minoritätenregelungen als in den vorangegangenen europäischen Friedensverträgen³¹.

²⁷ Ursachen und Folgen III, No. 628, 17.

²⁸ Sprachanweisung AA, April 1919, Ursachen und Folgen III, No. 713, 344–346 (345).

²⁹ Jay Winter, Dreams of Peace and Freedom. Utopian Moments in the 20th Century (New Haven, London 2006) 50.

³⁰ Wambaugh, Bd. I 540f. – Eine Untersuchungskommission des Völkerbundes mit Ortsterminen etc. bestätigte später gegen türkischen Widerspruch die Zugehörigkeit Mossuls zum britischen Mandat – ohne Plebiszit.

³¹ Aviel Roshwald, Ethnic Nationalism and the Fall of Empires. Central Europe, Russia &

III.

Selbstbestimmung hatte sich als „Geist aus der Flasche“ (Alan Sharp) oder als „Büchse der Pandora“ (Zara Steiner) heraus gestellt³². Weitere konkrete Defizite der Friedensordnung von Paris kamen hinzu – weder die USA noch die Sowjetunion trugen sie letztlich mit, das Deutsche Reich war nur von 1926 bis 1933 Mitglied des Völkerbundes. Damit verlor und gewann die Forderung nach Selbstbestimmung gleichermaßen: Die USA als wichtigste Appellationsinstanz für einen „Wilson-Frieden“ fielen machtpolitisch weitgehend aus. Die Forderung selbst konnte sich verselbständigen und wurde zum Teil dessen, was man für das Deutsche Reich als „Weimarer Revisionssyndrom“ bezeichnen kann. Umgekehrt wurde es gerade für die demokratischen Siegermächte schwer, mit dem Begriff Selbstbestimmung positive Politik zu verbinden. Durch Wilson „ist das Selbstbestimmungsrecht der Völker zum ersten Grundrecht der Nationen geworden“, mahnte der Ungar Géza Lukács schon 1919 an³³. „Dreimal wehe aber dem Volke, das im Uebermute des Siegers die Ehre eines anderen zerbricht. Seine Enkel werden Sturm ernten!“ Noch weiter und origineller ging Karl Haushofer mit dem Begriff um, wenn er ihn geopolitisch auf Großräume ausweitete. Was er als Asien- und zumal Ostasienspezialist ausführte, ließ sich leicht und analog auch auf Europa ausdehnen³⁴. Er stellte die Aufgabe, „den Wiederaufstieg vergewaltigter Erdräume zur Selbstbestimmung als geographische Erscheinung am Vorgang der Monsunländer Südostasiens zu untersuchen“. Dies „drängt sich uns geradezu auf, weil wir unseren eigenen Lebensraum als einen vergewaltigten, durch unnatürliche Bindungen seiner Selbstbestimmung beraubten erkennen müssen. Sie könnte zum belebenden Sporn werden“, fügte er hinzu. Selbstbestimmung wurde hier in dieser extremen Form zum Synonym für Autarkie – natürlich nur unter Anleitung großer Mächte. Gewiß dominierte weiter der demokratisch-nationale Gedanke an Selbstbestimmung, aber spätestens mit dem Verfall der internationalen Ordnung durch Weltwirtschaftskrise und kumulative deutsch-italienisch-japanische Expansion wurde Selbstbestimmung zum propagandistischen Vehikel friedlicher Erpressung zumal deutscher Kriegspolitik, während Appeasementpolitik reaktiv in der britischen Version darauf setzte, legitime Revision der Friedensregelung auch unter dem Versuch einer Umsetzung von Selbstbestimmung zu befördern. Lloyd George hatte einen längeren Weg durchgemacht, als er Adolf Hitler 1937 besuchte, hatte er doch auf der Friedenskonferenz am Rande bemerkt³⁵: „It

the Middle East, 1914–1923 (London, New York 2001) 183–197; Zara Steiner, *The Lights that Failed. European International History 1919–1933* (Oxford 2005) 104–123; im folgenden zitiert: Steiner, Lights.

³² Steiner, Lights 4; Sharp (wie Anm. 23).

³³ Géza Lukács, *Selbstbestimmung, Wirtschaft, Völkerbund* (Berlin 1919) 11, 29.

³⁴ Karl Haushofer, *Geopolitik der Selbstbestimmung in Süd-Ost-Asien* (München 1923) 19, vgl. 27.

³⁵ Nach David Hunter Miller, *My Diary at the Conference of Paris, 1924–26* (New York 1928) XIX, 98; zit. n. Cobban, Nation-State 87.

fills me with despair the way in which I have seen small nations, before they have hardly leapt into the light of freedom, beginning to oppress other races than their own. They are more imperialistic than either England or France, certainly than the United States.“

Die nationalsozialistischen Machthaber legten wenig Wert darauf, ihre Politik durch den Begriff Selbstbestimmung zu legitimieren. Dennoch fanden gerade in den Friedensjahren des Dritten Reiches Abstimmungen und Wahlen zur plebisziären Bekräftigung bereits vollzogener territorialer Revisionen statt. Neben „Gleichberechtigung“ und Begriffen wie „geschlossene Volkskraft“ etc. fiel gelegentlich auch die Forderung nach Selbstbestimmung. „Allein zwei der an unseren Grenzen liegenden Staaten umschließen eine Masse von über 10 Millionen Deutschen“, verkündete Hitler am 20. Februar 1938³⁶. „Die staatsrechtliche Trennung vom Reich kann nicht zu einer volkstumspolitischen Rechtlosmachung führen, d.h. die allgemeinen Rechte einer völkischen Selbstbestimmung [...] können nicht einfach missachtet werden“, meinte er mit Berufung auf Wilsons 14 Punkte. In der Proklamation zur Besetzung (noch nicht Anschluß) Österreichs hieß es³⁷: „Wenn heute schon koloniale Lösungen von Fragen des Selbstbestimmungsrechtes der betroffenen niederer Völkerschaften abhängig gemacht werden, dann ist es unerträglich, dass 6½ Millionen Angehörige eines alten und großen Kulturvolkes durch die Art seines Regimes praktisch unter diese Rechte gestellt sind.“ Ähnlich lautete die Rede zu den Sudetendeutschen auf dem Reichsparteitag³⁸. „Politisch werden hier 3½ Millionen Menschen im Namen des Selbstbestimmungsrechts eines gewissen Herrn Wilson um ihr Selbstbestimmungsrecht gebracht.“ Es war ein zielgerichtetes Propagandaargument, das zusammen mit dem Begriff des friedlichen Modus der Revision zumal in London Eindruck machte – bis zum Sommer 1939, als es nur scheinbar um Danzig und die Volksdeutschen im polnischen Korridor ging.

Wenn also NS-Expansionspolitik den Begriff der Selbstbestimmung taktisch als Vehikel zur Vorbereitung kriegerischer Expansion gebrauchte, dann machte auch die Sowjetunion einen ähnlichen taktischen Gebrauch davon. Josef Stalin hatte seine Karriere als Volkskommissar für die Nationalitäten begonnen und intern 1920 erklärt³⁹: „Das Prinzip der Selbstbestimmung muss ein Mittel im Kampf für den Sozialismus sein und den Prinzipien des Sozialismus untergeordnet werden.“ Dennoch hatte eine positive Erwähnung eines Selbstbestimmungsrechts der Völker einen hohen Stellenwert in den meisten Verträgen der Sowjetunion mit ihren Nachbarstaaten. Der Begriff diente darüber hinaus auch als klassenkämpferisches Kampfmittel gegen die Nichtbeachtung des Grundsatzes durch bürgerliche Sta-

³⁶ Max Domarus, Hitler. Reden und Proklamationen (Würzburg 1962) Bd. I, 2, 801; im folgenden zitiert: Domarus, Hitler.

³⁷ Ebd. 816.

³⁸ Ebd. 901 (13. 9. 1938). – Cobban, Nationstate 94–97 behauptete fälschlich, es habe keine Bezugnahme Hitlers auf Selbstbestimmung gegeben.

³⁹ Auf dem III. Allrussischen Kongress, 15. 1. 1918, zit. n. Rabl, 97, zum folgenden Zusammenhang Rabl, 96–102, vgl. 140f.

ten und Machthaber. Zweifellos kam dennoch spätestens mit dem Hitler-Stalin-Pakt und dem deutsch-sowjetischen Grenz- und Freundschaftsvertrag vom August/September 1939 eine rein machtpolitisch-imperiale Politik in Gang, welche die je friedlich oder im Krieg besetzten Gebiete zu Objekten rücksichtsloser Ausbeutung und Nazifizierung bzw. Stalinisierung machte. Immerhin brachten die Korrekturen der Interessengebiete im zweiten deutsch-sowjetischen Vertrag zugleich eine Korrektur ethnisch völlig unhaltbarer Abgrenzungen, indem die Demarkationslinie in etwa der Curzon-Linie entsprach, die 1919 vom damaligen britischen Außenminister Lord Curzon als annähernd angemessene ethnische Grenze vorgeschlagen worden war.

IV.

Mit der Ausweitung des Zweiten Weltkrieges durch den deutschen Überfall auf die Sowjetunion (sowie dem Beginn des pazifischen Krieges zwischen Japan und den Anglo-Amerikanern) war absehbar, daß jede künftige Friedensregelung der Anti-Hitler-Koalition Demokratien und eine Diktatur wie die Stalins umfassen würde. Daher war keine wirkliche Einigung auf eine einheitliche mentale oder ideologische Basis möglich, wohl aber gab es diese in der öffentlichen Rhetorik.

Hierin schien es dennoch eine gemeinsame Basis zu geben. Die Atlantic Charter vom 14. September 1941, vereinbart zwischen Winston Churchill und Franklin Delano Roosevelt, erhielt durch ihre Erhebung des Kriegsbündnisses der United Nations von 26 Nationen am 1. Januar 1942 eine breitere Grundlage, der sich u. a. auch die Sowjetunion anschloß. Vor allem ihre ersten drei (von acht) Artikeln formulieren die Basis für künftige Staatslichkeit⁴⁰. Wenn bereits der erste Artikel die Koalition als Status-quo-orientiert bezeichnete („keine Vergrößerung“), dann

⁴⁰ „Erstens, ihre [Churchills und Roosevelts] Länder streben nach keiner Vergrößerung, weder auf territorialem Gebiet noch anderswo.

Zweitens, sie wünschen keine territorialen Änderungen, die nicht mit dem frei zum Ausdruck gebrachten Wunsch der betreffenden Völker übereinstimmen.

Drittens, sie achten das Recht aller Völker, sich die Regierungsform zu wählen, unter der sie leben wollen. Sie wünschen die obersten Rechte und die Selbstregierung der Völker wiederhergestellt zu sehen, denen sie mit Gewalt genommen wurden.“ Siehe: Erklärung Churchills und Roosevelts (Atlantik-Charta) vom 14. August 1941, abgedruckt in: Ursachen und Folgen XVII , No. 3192, 586.

Im englischen Original: „First, their countries seek no aggrandizement, territorial or other; second, they desire to see not territorial changes that do not accord with the freely expressed wishes of the people concerned; third, they respect the right of all peoples to choose the form of government under which they will live; and they wish to see sovereign rights and self government restored to those who have been forcibly deprived of them.“ Siehe: Declaration of Principles known as the Atlantic Charter, by the President of the United States of America (Roosevelt) and the Prime Minister of the United Kingdom (Churchill), August 14, 1941, abgedruckt in: Documents on American Foreign Relations, Vol. IV July 1941–1942, hrsg. v. Leland M. Goodrich (Boston 1942) 209f.

enthielten die beiden folgenden Artikel ein Prinzip, das der Selbstbestimmung nahe kam: Territoriale Änderungen müßten dem freien Willen der Völker entsprechen – das zielte auf die nationale Komponente. Sodann wurde weiter vereinbart: ein Recht auf Wahl der eigenen Regierungsform und Selbst-Regierung, was zu meist mit Autonomie wiedergegeben wird. Nach US-Vorstellungen konnte die Wahl der Regierungsform primär auf Demokratie abzielen, während das andere Prinzip eher vage die ungeklärten Nationalitätenfragen betreffen konnte.

Wenn sich Stalin durch diese Erklärung formal auf das Spannungsverhältnis von Zielsetzungen einließ, dann übernahm er sicher nicht die westliche Deutung, sondern suchte sie im sowjet-marxistischen Sinne auszulegen. Das hatte Folgen auch für die Nachkriegsregelung, als Sowjetisierung in die Sprache auch der Atlantikcharta formuliert wurde. Viel spricht dafür, daß Stalin sich persönlich nicht von solchen rechtlich-moralischen Verpflichtungen beeindruckt zeigte⁴¹. Er hielt so etwas gelegentlich gern für Algebra, bekannte sich selbst eher zum schlichten praktischen Rechnen, das er besser verstehe – Mehrheiten, Grenzen und Einflußzonen nämlich⁴². Dennoch sollte man den doppelten Sinn im Sprachgebrauch, als eigenen Wert und als Mittel im internationalen Klassenkampf, ernst nehmen. Darin lag der zweite Grund dafür, daß Selbstbestimmung nicht zu den Schlüsselbegriffen der Ordnung nach 1945 gehörte.

Ein dritter Grund ergibt sich aus britisch-amerikanischen Differenzen⁴³. Daß in der Atlantikcharta der Begriff Selbstbestimmung nicht auftauchte, hing auch damit zusammen, daß Churchill befürchten mußte, daß sich ein solcher Wert in Roosevelts Sicht auch auf die Kolonien erstrecken konnte. Gerade die nationalistische Quit-India-Bewegung machte das 1942 sehr deutlich: Das indische Verlangen nach Selbständigkeit wurde von britischer Seite blutig unterdrückt. Churchill als Empirepolitiker war wiederholt wütend über die Zumutungen seines amerikanischen Partners. Hinzuzufügen ist, daß Japan⁴⁴ seine rassistische Kolonialherrschaft in Asien ab 1943 im Rahmen der Großostasiatischen Wohlstandssphäre mit der Emanzipation der Asiaten, ja mit einer asiatischen Monroe-Doktrin propagandistisch untermauerte. Auch daher war es gefährlich, die Terminologie der Selbstbestimmung zu benutzen.

⁴¹ Vladislav Zubok, Constantin Pleshakov, Inside the Kremlin's Cold War. From Stalin to Khrushchev (New York 1996); Vojtech Mastny, Russia's Road to the Cold War. Diplomacy, warfare, and the politics of Communism, 1941–1945 (New York 1979); Vojtech Mastny, The Cold War and Soviet Insecurity: The Stalin Years (New York 1996); Geoffrey Roberts, Stalin's Wars. From World War to Cold War, 1939–1953 (New Haven, London 2006).

⁴² William Taubman, Stalin's American Policy (New York 1982) 49; FRUS 1944, Bd. 1, 733.

⁴³ Wm. Roger Louis, Imperialism at Bay. The United States and the Decolonization of the British Empire, 1941–1945 (Oxford 1977); John Darwin, Britain and Decolonization. The Retreat from Empire in the Post-War World (New York 1988); R. J. Moore, Churchill, Cripps and India, 1939–1945 (Oxford 1979); Peter Clarke, The last Thousand Days of the British Empire. Churchill, Roosevelt, and the Birth of the Pax Americana (London 2008).

⁴⁴ Milan Hauner, India in Axis Strategy. Germany, Japan, and Indian Nationalists in the Second World War (Stuttgart 1981); Bernd Martin, Deutschland und Japan im Zweiten Weltkrieg. Vom Angriff auf Pearl Harbor bis zur deutschen Kapitulation (Göttingen 1969).

So sehr britische Dekolonisierungspolitik den Weg zur Selbstregierung seit dem Ersten Weltkrieg als Ziel verkündet hatte, so sehr dies durch den Zweiten Weltkrieg noch einmal beschleunigt wurde, dennoch beharrte der britische Prime Minister darauf, daß dies nach britischen Bedingungen geschehen müsse. Noch 1946 in der Opposition war er stolz, keinen britischen Boden im weitesten Sinn durch den Weltkrieg verloren zu haben⁴⁵. Es versteht sich, daß auch die wiederbelebte französische Großmacht⁴⁶ von der Erklärung de Gaulles von Brazzaville vom Januar 1944 an davon ausging, daß die (zum Teil wieder zu erobernden) Kolonien Autonomie allein im französischen Staatsverband anstreben sollten – die Grundlage der formell 1946 begründeten Union Française.

Einig waren sich die Alliierten der „strange coalition“ im Zweiten Weltkrieg vor allem über eines: Die von den Gegnern besetzten Länder mußten wieder hergestellt werden. Das bildete das Äquivalent zur Zerschlagung supranationaler Reiche nach dem Ersten Weltkrieg. Nur sollte diese Wiederherstellung zumindest anfangs nicht für das Deutsche Reich und Japan gelten (die frühe Anerkennung des Kurswechsels Italiens 1943 auf die alliierte Seite milderte die Behandlung dieses Staates). Gerade die Unconditional-Surrender-Formel von Casablanca vom Januar 1943 sollte die Berufung NS-Deutschlands auf eigene Selbstbestimmung verhindern, anders gesagt: Churchill und Roosevelt bauten einer ähnlichen Nutzung der Forderung wie nach dem Ersten Weltkrieg und vor allem in den Friedensjahren der NS-Herrschaft vor; Stalin dürfte dies seinerseits mit vergnügter Aufmerksamkeit betrachtet haben. In der Tat hatte viel an internen Diskussionen bei Briten, Amerikanern⁴⁷ und bedingt auch Sowjets⁴⁸ mit dem gravierenden Problem zu tun: Wie bekommen wir nach dem siegreichen Krieg langfristig ein friedensfähiges Deutschland in eine neue Friedensordnung integriert? Vorstellungen vom seit langem ausgebildeten deutschen Volkscharakter feierten zumindest bei den Großen Drei fröhliche Urstände⁴⁹. Unter den Möglichkeiten: Gebietsabtretungen am Rande, Zerstückelung – beides mußte Ressentiments und neuen Revanchismus wecken – oder aber: langwährende und kostspielige Besetzung und Durchsetzung von Strukturreformen (Churchill: to make the Germans „fat but impotent“) war nicht leicht zu wählen. Zwischen Teheran und Jalta wurde eher die erste Möglichkeit favorisiert, dann aber stillschweigend mit dem Ende des europäischen Krieges fallen gelassen. Darin lag der vierte Grund für die Vermeidung des Begriffs Selbstbestimmung.

⁴⁵ David Reynolds, *Britannia Overruled. British Policy & World Power in the 20th Century* (London 1991) 164.

⁴⁶ Rudolf von Albertini, *Dekolonisation. Die Diskussion über Verwaltung und Zukunft der Kolonien, 1919–1960* (Köln, Opladen 1966) 412–453.

⁴⁷ Lothar Kettenacker, *Krieg zur Friedenssicherung. Die Deutschlandplanung der britischen Regierung während des Zweiten Weltkrieges* (Göttingen 1989); Dokumente zur Deutschlandpolitik, hrsg. v. Klaus Hildebrand, Hans-Peter Schwarz zur britischen bzw. US-amerikanischen Deutschlandplanung: I. Reihe (3. 9. 1939–8. 5. 1945): bisher Bde. 1–5. 1984–2002.

⁴⁸ Wie Anm. 41.

⁴⁹ Ausführlicher hierzu: Jost Dülffer, *Jalta, 4. Februar 1945. Zweiter Weltkrieg und Anfänge der bipolaren Welt* (München 1998) 7–34; im folgenden zitiert: *Dülffer, Jalta*.

Ein Blick auf die Kriegskonferenzen der großen Drei zeigt diese Faktoren in je unterschiedlicher Mischung in den Diskussionen. Nehmen wir exemplarisch die polnische Frage. Nach der deutschen Enthüllung der sowjetischen Morde von Katyn im April 1943 und deren Anprangerung durch die Exilregierung in London brach die Sowjetunion die Beziehungen zu dieser ab. Moskau mußte seine eigenen Polen „erfinden“, was schließlich mit dem Lubliner Komitee geschah. In Teheran hatte Churchill mit seinem Bild von den drei Streichhölzern Deutschland, Polen, Sowjetunion, die nach Westen verschoben werden müßten, eine Richtung zum politischen Kompromiß gewiesen⁵⁰. Von ethnischen Argumenten war dabei nicht die Rede. Stalin weigerte sich fortan mit der Exilregierung zu sprechen – sie stehe mit den Deutschen in Verbindung und ermorde Partisanen, log er in Jalta. Die Briten, die 1939 zur Unterstützung Polens in den Krieg eingetreten waren, übernahmen mit Churchills Akzeptanz der Westverschiebung diese moralische Verpflichtung; Roosevelt hob auf die innenpolitische Bedeutung der Polen als Wähler in den USA ab. Die nach dem damaligen britischen Außenminister benannte Curzon-Linie war 1919 eine nach besten Kenntnissen gezogene Grenze zwischen Polen und seinem östlichen Nachbarn gewesen, die sich jedoch nicht durchsetzen konnte. Nunmehr nahm die Sowjetunion diesen früheren westlichen Vorschlag wieder auf. Jedoch waren diesmal Briten und Amerikaner nicht mehr ganz einverstanden und plädierten für leichte Modifikationen – etwa für die Zugehörigkeit Lembergs und Wilnas zu Polen. Auch hier sprach keiner der Großen Drei von einem möglichen Votum der Bevölkerung.

In Jalta gelang es den Briten und Amerikanern, in die mittlerweile in Warschau etablierte Provisorische Regierung zwei Minister der Londoner Exilregierung aufzunehmen zu lassen; der stellvertretende Exil-Ministerpräsident Mikołajczyk konnte am Rande der Potsdamer Konferenz nur resignierend von seinem schwächer werdenden Einfluß berichten. „Freie Wahlen“, welche von den Westalliierten seit 1944 zur Legitimation des neuen polnischen Regimes gefordert wurden, konnten erst 1947 durchgeführt werden und brachten einem kommunistisch geführten Block die eindeutige Mehrheit⁵¹. So war es überall in Ostmitteleuropa. Die Befreiungs- und Besatzungsmacht bestimmte die vorläufigen Regierungen und letztlich auch die Grenzen. Freie Wahlen gab es nur 1945 in Österreich und Ungarn mit jeweils schwachen Ergebnissen für die Kommunisten. Zugespitzt läßt sich sagen: Das Prinzip „freie Wahlen“ als Ausdruck von Selbstbestimmung konnte nach 1945 nur zur Legitimierung eines östlich oder westlich bestimmten Regierungssystems dienen. Das geschah im Westen im Fall Italiens 1948 ebenfalls mit nachdrücklicher externer antikommunistischer Wahlhilfe durch die USA.

⁵⁰ Alexander Fischer (Hrsg.), Teheran, Jalta, Potsdam. Die sowjetischen Protokolle von den Kriegskonferenzen der „Großen Drei“ (Köln 1973) 83; im folgenden zitiert: Fischer, Teheran, Jalta, Potsdam. Zum Folgenden etwa: Bernd Martin, Stanisława Lewandowska (Hrsg.), Der Warschauer Aufstand 1944 (Warschau 1999) (Beiträge Bernd Martin bzw. Jost Dülfér).

⁵¹ 1946 hatte es inhaltlich bestimmte Plebiszite gegeben, die aber nur dazu gedient hatten die Bauernpartei Mikołajczyks zu schwächen.

Dennoch wurde vor und in Jalta an einer wenig bekannten Stelle über Ordnungsprinzipien diskutiert. In der US-Administration kam Anfang Januar 1945 der Gedanke auf, in Europa eine Art vorläufigen Sicherheitsrat zu schaffen, der einer Aufteilung Europas in Interessenzonen wie sie Stalin und Churchill vorgenommen hatten, etwas entgegenzustellen suchte⁵². Am besten hieße dieses Vierergremium „Emergency European High Commission“ (Notstandskommission für das befreite Europa). Sie solle Europa „helfen, volkstümliche und stabile Regierungen einzusetzen und die Lösung von wirtschaftlichen Notstandsproblemen in früher besetzten und Satellitenstaaten zu erleichtern“. Die deutsche Frage sollte weiter bei der European Advisory Commission angesiedelt bleiben. Dies Anliegen wurde spezifiziert u.a. als Hilfe für die Aufstellung von Regierungsbehörden, „die weitgehend alle demokratischen Elemente in der Bevölkerung vertreten und die verpflichtet sind, zum frühesten möglichen Termin Regierungen, die dem Willen des Volkes entsprechen, durch freie Wahlen zu bilden“. Eine solche, wohl in Paris anzusiedelnde Organisation wäre also einem Instrument zur Selbstbestimmung nahe gekommen – aber wohl nur innerhalb bestehender Grenzen. Nach dem Tagebuch von Außenminister Edward Stettinius sollte dies ein Gremium zur „Überwachung der Rückkehr einer demokratischen Regierung“ sein. Sein britischer Kollege Anthony Eden stimmte auf Malta am 1. Februar 1945 gern einer solchen Einrichtung zu.

Dann wurde der Gedanke jedoch fallen gelassen, um der neuen UNO keine Konkurrenz zu machen. Es blieb die „Deklaration über das befreite Europa“ übrig. Im Kern, da waren sich die Amerikaner einig, ging es um die freien Wahlen in Polen und die Zurückhaltung kommunistischer Partisanen in Griechenland. Stalin beruhigte in Jalta seine Partner, er werde sich da heraus halten. Als Roosevelt ein wenig frivol meinte, die freien Wahlen in Polen müßten wie Caesars Frau über jeden Verdacht erhaben sein, konterte Stalin, das „habe man von der Gemahlin Caesars nur so gesagt. In Wirklichkeit habe sie ihre Sünden gehabt“⁵³. Mit ein wenig Augenzwinkern hatte sich das Problem auf freie Wähler voten verlagert, bei dem Stalin ein wenig süffisant auf das Problem von „freien“ Wahlen in Ägypten hinwies, mit welchen die Briten doch wohl Schwierigkeiten hätten.

Bereits im internen amerikanischen Entwurf für die Erklärung hatte es geheißen, die (damals noch geplante) Kommission solle die Völker befähigen, „die letzten Spuren des Nazismus und Faschismus zu zerstören und demokratische Einrichtungen nach freier Wahl zu schaffen“⁵⁴. Genau dieses Ziel des Antifaschismus gefiel Stalin besonders gut, der anregte, die besondere Unterstützung antifaschistischer Kräfte in die Deklaration aufzunehmen. Das geschah zwar nicht in dieser Form. Aber hiermit war ein Einfallstor geschaffen, das fortan im sowjetischen

⁵² Department of State (Hrsg.), Die Konferenzen von Malta und Jalta. Dokumente vom 17. Juli 1944 bis 3. Juni 1945 (Düsseldorf 1957) 88–102; Zitate: 91, 93, 414, 469 (deutsche Übersetzung von FRUS); zum Kontext: Dülffer, Jalta.

⁵³ Sechste Vollsitzung, Fischer, Teheran, Jalta, Potsdam 167; Konferenzen Malta und Jalta 787f., bzw. 791f.

⁵⁴ Konferenzen von Malta und Jalta, 92f., 903.

Machtbereich den Antifaschismus in eine Linie mit Demokratisierung brachte. In der Endversion der Jalta-Erklärung figurierten die temporären Maßnahmen zur Wiederherstellung von Ordnung vor den endgültigen, aber die Verfestigung von vorläufigen Schritten zu Dauerlösungen (z.B. in der Deutschlandfrage) gehörte zu den charakteristischen Zügen der Friedensregelungen. Immerhin: Es ging um die „Wiederherstellung der souveränen Rechte und der Selbstregierung für jene Völker, die ihrer gewaltsam durch die Aggressor-Staaten beraubt wurden.“

Beim Treffen der Großen Drei in Potsdam hatte sich die Umsetzung der Erklärung bereits ganz auf freie Wahlen und Wahlbeobachter in den befreiten Ländern verlagert: Italien, aber auch Bulgarien, Rumänien, Griechenland und Ungarn. Hier prallten die unterschiedlichen Demokratiebegriffe aufeinander; Stalin konnte sich mit seiner Forderung, auch die spanischen Verhältnisse der Franco-Diktatur auf die Tagesordnung zu setzen, nicht durchsetzen. In der Potsdamer „Mitteilung“ (nicht aber im „Protokoll“) wurde die Vorbereitung von Friedensverträgen mit „anerkannt demokratischen Regierungen“ bei den ehemaligen deutschen Satelliten als vorrangig bezeichnet. Die Qualität eines demokratischen Regimes bedeutete jetzt nur noch: Aufnahme westlich gesinnter Vertreter in kommunistisch beherrschte Regierungen⁵⁵.

Die Hebelwirkung, die mit der Deklaration über das befreite Europa für eine gesamteuropäische Kooperation möglich war, wurde auf den nachfolgenden Außenministerkonferenzen nicht mit Nachdruck ausgeübt. Um der Kooperation willen insistierte US-Außenminister James Byrnes in London und Moskau 1945 zunächst nicht. Dann verhärtete sich die Konfrontation. Während sich die „Erklärung über das befreite Europa“ potenziell an alle Staaten außer Deutschland gerichtet hatte, stand 1946 der Friedensschluß mit den kleineren Verbündeten des Deutschen Reiches auf der Tagesordnung. Die Verträge mit Italien, Finnland, Bulgarien, Ungarn und Rumänien wurden gleichzeitig am 10. Februar 1947 unterzeichnet. Erst nachdem sich die Großen Vier geeinigt hatten, wurden auch die kleineren Alliierten beteiligt, dann durften – anders als nach 1918 – auch die Verliererstaaten ihre Meinung kund tun, ohne jedoch substanzuell viel ändern zu können – auch das nicht gerade ein Zeichen von Selbstbestimmung. Die Friedensverträge wurden vorab von den jeweiligen Außenministern in Washington, London und Moskau unterzeichnet, dann erst am 10. Februar 1947 in Paris von Frankreich und allen anderen Verbündeten. Die Verliererregierungen mußten zuvor anerkannt werden und legten ihrerseits großen Wert auf die Darstellung ihres Charakters als „demokratisch“ – vorab die Ungarn. Substanzuell wurden Waffenstillstandsbedingungen, die aus militärischer Ratio eine vorübergehende Besetzung mit eingeschränkten demokratischen Rechten zum Thema gehabt hatten, im Friedensvertrag fortgeschrieben. Der behauptete Antifaschismus ersetzte jetzt de facto die verhinderte Demokratisierung im sowjetischen Machtbereich⁵⁶.

⁵⁵ Dokumente zur Deutschlandpolitik, II. Reihe, Band 1, drei Teilbände (Frankfurt a.M. 1992) 2125–2149 (Mitteilung); 2149–2202 (Protokoll).

⁵⁶ Stephen Kertesz, The Last European Peace Conference: Paris 1946 – Conflict of Values

Die Friedensverträge regelten die Grenzberichtigungen der Staaten, aber nach alliertem Gutdünken. Die davon betroffenen Staaten äußerten heftigen Protest, nicht zuletzt aus ethnischen Gründen, weil Landsleute in großer Zahl jeweils jenseits der Grenzen blieben. Das führte im italienischen Fall besonders wegen der von 1945 bis 1954 gefährlich schwelenden Triestfrage zur offenen Weigerung, den Friedensvertrag zu unterzeichnen. Auch die Grenzen und Regelungen für die Freie Stadt Triest waren zuvor von den Mächten – wenn auch z.T. nach Prüfung ethnischer Argumente vor Ort – festgelegt worden; von einem Plebisitz war hier so wenig wie sonst die Rede⁵⁷.

Die Probleme von neuer oder alter Diaspora wurden in den Friedensverträgen zumeist mit Optionsregeln zur Emigration angegangen. Viel wichtiger war jedoch nach dem Zweiten Weltkrieg eine andere Erscheinung, welche mit Selbstbestimmung nur bedingt zu tun hatte: die Zwangsmigration von Millionen Menschen, welche hunderttausendfachen Tod mit sich brachte. Hier kann nur die Dimension benannt werden. Was vor und im Friedensvertrag von Lausanne 1923 begonnen hatte, wurde ab 1939 zum Kernbestand nationalsozialistischer Kriegspolitik, aber auch sowjetischer Maßnahmen. Das betraf Volksdeutsche, die oft auch erste Opfer wurden, mehr aber noch Juden und dann vor allem Slawen vieler Nationalitäten, die gerade dadurch vielfach in den Tod getrieben wurden. Bis zu einem gewissen Grad als Reaktion darauf lässt sich die Zwangsmigration von Deutschen aus großen Teilen Mittel- und Ostmitteleuropas begreifen. Darüber hinaus wurden hier traditionelle Ambitionen neuer Staaten systematisch umgesetzt. Dieses „gründliche Aufräumen“ (Churchill 1944) fand als Vertreibung von Deutschen, aber auch Umsiedlung von Polen, Ungarn etc. statt. Es ging dabei auch darum ethnisch homogener Staaten als zuvor zu schaffen. Aber diese Vorgänge wurden primär von außen geleitet und nicht durch Bevölkerungswillen herbeigeführt oder später mehr als formal sanktioniert⁵⁸.

Wenn ein Recht auf Selbstbestimmung in der konkreten territorialen oder politischen Friedensordnung nach 1945 kaum einmal durchgesetzt wurde, so wurde es dennoch als Prinzip nachhaltig in der Charta der Vereinten Nationen veran-

(Lanham 1985); *Daniel Yergin*, Der zerbrochene Frieden. Der Ursprung des Kalten Krieges und die Teilung Europas (Frankfurt a.M. 1979) 109–262; *John Wheeler-Bennett, Antony Nichols*, The Semblance of Peace. The Political Settlement after the Second World War (London 1972).

⁵⁷ *Jean-Baptiste Duroselle*, Le conflit de Trieste, 1943–1954 (Brüssel 1966); *Glenda Sluga*, The Problem of Trieste and the Italo-Yugoslav Border: Difference, Identity, and Sovereignty in Twentieth-Century Europe (Albany, New York 2001).

⁵⁸ *Matthias Beer*, Umsiedlung, Vernichtung, Vertreibung. Nationale Purifizierung, in: Auf dem Weg zum ethnisch reinen Nationalstaat? Europa in Geschichte und Gegenwart, hrsg. v. *Matthias Beer* (Tübingen 2007) 119–144 (135 – „clean sweep“ Churchill); zur Dimension: *Eugene M. Kulischer*, Europe on the Move. War and Population Changes, 1917–1947 (New York 1948); *Joseph B. Schechtman*, Postwar Population Transfer in Europe, 1945–1955 (Philadelphia 1962); *Norman Naimark*, Fires of Hatred. Ethnic Cleansing in 20th Century Europe (Cambridge 2001) (dt. 2004).

kert⁵⁹. Hier tauchte es prominent im Artikel 1 (2) auf und bildete eine der wichtigsten Ausformungen für die Wahrung von Weltfrieden und internationaler Sicherheit. Danach war das Ziel, „freundschaftliche, auf der Achtung vor dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker beruhende Beziehungen zwischen den Nationen zu entwickeln und andere geeignete Maßnahmen zur Festigung des Weltfriedens zu treffen“. Wenn Gleichberechtigung nur auf der Grundlage von Souveränität denkbar war, dann stand mit Selbstbestimmung, ein Begriff, der in Artikel 55 wiederholt wurde, ein dynamischer Begriff dagegen. Er wurde auf sowjetisches Betreiben eingefügt. Bei dieser zweiten Erwähnung folgte der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung eine Auflistung von Kollektiv- und Individualrechten für wirtschaftliches und soziales Wohlergehen. Letztlich wurde dies auch in Verbindung mit konkreten individuellen Menschenrechten und Grundfreiheiten im Zusammenhang mit Rasse, Sprache, Geschlecht und Religion gebracht⁶⁰.

Von sowjetischer Seite wurde demgegenüber immer wieder betont, es gehe darum, die Unabhängigkeit von Völkern herzustellen, welche diese noch nicht besäßen. Hier fand sich eine indirekte Verbindung zu den an anderen Stellen gefundenen Regelungen für Treuhandgebiete und Kolonien⁶¹, welche die Kolonialmächte gerade aus der Agenda heraus zu halten versuchten. Was auf der Konferenz von San Francisco erstmals formuliert wurde, stand also im Spannungsfeld der Souveränität von Staaten und der Veränderbarkeit staatlicher Zugehörigkeit. Insofern war es wichtig, daß hier auch nur ein Grundsatz (principle) als regulative Größe, nicht ein (unmittelbares) Recht formuliert wurde. Der Plural von nations und peoples signalisierte in ähnlicher Weise ein Spannungsverhältnis, das nur durch künftige Politik aufzulösen war. Die Entwicklung zu einem „Recht auf Selbstbestimmung“ war damit vorgezeichnet. Ebenso zeichneten sich daraus weitere Probleme ab, gerade im Umgang mit kommunistischen Staaten, in der deutschen Frage und vor allem in den Unabhängigkeitsbestrebungen dessen, was seit den 1950er Jahren „Dritte Welt“ genannt wurde.

⁵⁹ Rabl, Selbstbestimmungsrecht 194–207; Evan Luard, *A History of the United Nations*, Vol. 1. *The Years of Western Domination, 1945–1955* (London u. a. 1982) bes. 17–92; Helmut Volger, Geschichte der Vereinten Nationen (München 2008) 1–28; Wolfgang Heidemeyer, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker (Paderborn 1973) 171–182.

⁶⁰ Paul Kennedy, Parlament der Menschheit. Die Vereinten Nationen und der Weg zur Weltgesellschaft (München 2007) 208–239.

⁶¹ Molotov in einem Interview der NYT, 8. Mai 1945: „Die Sowjetdelegation ist sich klar darüber, dass wir unter dem Gesichtspunkt der Interessen der internationalen Sicherheit zunächst dafür sorgen müssen, dass den abhängigen Ländern so rasch als möglich der Weg in die Unabhängigkeit geöffnet werde.“ Zit. n. Rabl, Selbstbestimmungsrecht 195, A.650.

V.

In der Bilanz der Friedensregelung nach dem Zweiten Weltkrieg wird deutlich, daß der Grundsatz der Selbstbestimmung bereits zuvor eine solche innere Dynamik entwickelt hatte, daß er zum Kleingeld emanzipatorischer Berufung wurde. Die meisten Regelungen hatten gerade im Krieg und in der Nachkriegszeit militärische Eroberung, politische Interessenabsprache und ideologische Absicherung als Grundlage. Das ließ dennoch einen Kern an Prinzipien, beginnend mit der Atlantik-Charta, immer wieder aufscheinen und als regulative Forderung nach freien Wahlen, Regierungen in Übereinstimmung mit dem frei geäußerten Willen der Bevölkerung und ähnlichen Formeln erscheinen. Voraus gegangen und parallel lief weiter – anders als nach dem Ersten Weltkrieg – ein vielfältiger Prozeß an Flucht und Umsiedlungen, die „Europe on the move“ (Kulischer) sah. Ob „population redistribution“ aber die Lösung der Probleme darstellt, wie William R. Keylor meint⁶², darf man bezweifeln. Der US-Historiker schreibt: „The simple and surgical solution to a previously intractable problem in Europe set an instructive precedent for the rest of the world“, vor allem bei der indischen Unabhängigkeit. Dieses Äquivalent zu den Minoritätenregelungen nach dem Ersten Weltkrieg habe an die Stelle der Bestrebungen nach Grenzziehungen zur Vermeidung von Blutvergießen ein besseres Prinzip gesetzt: „Moving people might [work]“. Das ist nachdrücklich zu bezweifeln.

Friedensregelungen nach Weltkriegen wie im 20. Jahrhundert schufen bestensfalls Angebote zur langfristigen Befriedung. Das hatte neben den rechtlichen Vereinbarungen vor allem soziale, ökonomische und kulturelle Folgen. Selbstbestimmung, Demokratie und freie Wahlen setzen an sich sympathische Werte um. Aber ob sie nach den mentalen Verwüstungen von Kriegen nicht zuviel an Kompromißfähigkeit, Toleranz und gemeinsamem Aufbauwillen voraussetzen, blieb für jeden Einzelfall zu prüfen. „Institutionalisierung vor Liberalisierung“ (IBL) hat der kanadische Politikwissenschaftler Roland Paris die Leitlinie für UN-Friedensmissionen seit den 1990er Jahren genannt – und nicht die simple Umsetzung von Selbstbestimmung⁶³. Etwas könnte daran sein.

Summary

“By wrapping up national sovereignty in the idealistic language of self-determination the peacemakers concealed from themselves the flaw in the system they had created”, was Alfred Cobban’s judgment of the peace agreements after World War I. This paper shows how the notion of self-determination was widely and in-

⁶² Keylor, Principle 51 ff. (vgl. Anm. 3).

⁶³ Roland Paris, Wenn die Waffen schweigen. Friedenskonsolidierung nach innerstaatlichen Gewaltkonflikten (Hamburg 2007). Vgl. meine Rezension vom 25. 01. 2008: <<http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/rezensionen/2008-1-072>>.

discriminately used in various political circles within the Entente as well as within the Central Powers during the Great War. The notion was connected with conflicting political intentions. Thus self-determination did not figure prominently among other criteria in the concrete peace negotiations and treaties. In the inter-war period, "self-determination" developed into a tool for agitation in the Central powers countries, coupled with the intention of revision. As a consequence the coalition of the United Nations developed alternative notions during World War II such as the choice of free governments, democratic elections or the removal of the remains of fascism. The notion of self-determination was therefore hardly used in the concrete peace solutions, but, due mainly to a Soviet initiative, included in the UN Charter. After World War I minority rights became a supplement of self-determination, a function which after World War II according to some historians changed to (forced) migration. This author would disagree.

Marina Cattaruzza und Sacha Zala

Wider das Selbstbestimmungsrecht?

Wilsons Vierzehn Punkte und Italien in der europäischen Ordnung am Ende des Ersten Weltkriegs

Konkurrierende Konzeptionen der Selbstbestimmung und Wilsons Vierzehn Punkte

Die Vierzehn Punkte zur Nachkriegsordnung, die Woodrow Wilson in seiner berühmten Rede vom 8. Januar 1918 vor dem amerikanischen Kongress darlegte¹, gelten zu Recht als eines der eindrucksvollsten Zeugnisse der politischen Vision des amerikanischen Präsidenten. Darin kam der Gewährleistung von Sicherheit und Freiheit für alle Nationen – jenseits ihrer Größe und machtpolitischen Position – eine prominente Stellung zu.

Wilsons Vierzehn Punkte stellten eine Reaktion auf die diplomatische Offensive Lenins dar, der schon in seiner Rede über den Frieden am 26. Oktober 1917 die Forderung verbreitete, den Weltkrieg sofort durch einen „gerechten, demokratischen Frieden“ auf der Basis von drei Prinzipien zu beenden: keine Kriegsentschädigungen, keine Annexionen und die Regelung der territorialen Verhältnisse auf der Grundlage des Selbstbestimmungsrechts der Völker². Am 15. November 1917 verkündeten die Bolschewisten für alle Nationalitäten auf dem Boden des alten Zarenreichs das volle Selbstbestimmungsrecht einschließlich des Rechtes, aus dem Staatsverband auszuscheiden, und ersuchten zugleich die Mittelmächte und die Türkei um den Abschluß eines Waffenstillstandes zur Einleitung von Friedensverhandlungen.

¹ Vgl. Address of the President of the United States Delivered at a Joint Session of the Two Houses of Congress, January 8, 1918, in: Papers Relating to the Foreign Relations of the United States (= FRUS) (1918) Supplement 1: The World War, Bd. 1, (Washington 1933) 12–17. Vgl. auch Arthur S. Link (Hrsg.), The Papers of Woodrow Wilson, Bd. 45 (Princeton 1984) 534–539.

² Vgl. Wladimir Iljitsch Lenin, Rede über den Frieden 26. Oktober (8. November) 1917, in: Wladimir Iljitsch Lenin, Werke, Bd. 26, September 1917–Februar 1918 (Berlin, 1961) 239–243.

Wilson konterte das radikale Programm Lenins mit der umfassenden Vision einer „neuen Diplomatie“, der Etablierung des freien Zugangs zu den Meeren und der Errichtung eines Völkerbundes. Die „Vierzehn Punkte“ behandelten verschiedene Aspekte der zukünftigen Weltordnung und können thematisch folgendermaßen gruppiert werden: Eine *erste* Gruppe der von Wilson verkündeten Ziele betraf allgemeine Grundsätze für die Nachkriegsordnung wie freier Handel, freie Schifffahrt, „New Diplomacy“, Abrüstung und beginnende Entkolonialisierung. Eine Stellung für sich beanspruchte die Bildung eines Völkerbundes, der den großen wie den kleinen Staaten politische Unabhängigkeit und territoriale Unverzerrtheit garantieren sollte. Eine *dritte* Gruppe von Programmpunkten betraf schließlich die konkreten territorialen Regelungen. Sie wurden sehr stark von Wilsons Expertenpool, der *Inquiry*³, und von den britischen Verbündeten mitgestaltet und vor dem Hintergrund der bestehenden Machtverhältnisse zwischen den Bündnissen formuliert.

Auf der Ebene der territorialen Regelung hören sich die Vierzehn Punkte ziemlich moderat an, wobei sie sich stark an die „Friedenszielrede“ von Lloyd George vom 5. Januar 1918 anlehnen⁴. Im Grunde ging es dabei um die Wiederherstellung des europäischen Status quo der Vorkriegszeit, wobei Deutschland aufgefordert wurde, sich aus den besetzten Gebieten zurückzuziehen (Belgien, Rußland, Rumänien, Serbien, Montenegro). Als Korrekturen zur bloßen Rückkehr zur Vorkriegssituation waren die Rückgabe Elsaß-Lothringens an Frankreich und die Errichtung eines polnischen Staates vorgesehen. Im Fall des osmanischen Reichs wurde die volle Souveränität nur für den türkischen Teil vorgesehen, wobei es offen blieb, welchen Status die anderen Gebiete erhalten sollten⁵. Österreich-Ungarn sollte weiter bestehen bleiben und soweit reformiert werden, daß seinen Völkern die freie Möglichkeit zustehen würde, eine autonome Entwicklung einzuschlagen.

Die Akzentsetzung auf die „autonome Entwicklung“ der Völker und nicht auf ihre Abspaltung von den bestehenden Staatsgebilden befand sich durchaus in Einklang mit den politischen Auffassungen Wilsons⁶. Es ging ihm in erster Linie um

³ Vgl. Lawrence E. Gelfland, *The Inquiry: American Preparations for Peace 1917–1919* (New Haven 1963); Liliana Riga und James Kennedy, *Mitteluropa as Middle America? „The Inquiry“ and the Mapping of East Central Europe in 1919*, in: ab Imperio (2006/4) 271–300.

⁴ Vgl. Address of the British Prime Minister (Lloyd George) before the Trade Union Conference at London, January 5, 1918, in: FRUS (1918) Supplement 1: The World War, Bd. 1, 4–12.

⁵ Vgl. Address of the President of the United States Delivered at a Joint Session of the Two Houses of Congress, January 8, 1918, in: ibid. 12.

⁶ Vgl. auch folgende Bemerkungen von Klaus Schwabe: „Als Zeitgenosse des Sezessionskrieges weigerte er sich dementsprechend auch, vom Selbstbestimmungsrecht ein Recht der Abspaltung eines Teiles eines Staates von dem Gesamtstaat abzuleiten.“ Klaus Schwabe, Woodrow Wilson und das europäische Mächtesystem in Versailles: Friedensorganisation und nationale Selbstbestimmung, in: Gabriele Clemens (Hrsg.), *Nation und Europa. Studien zum internationalen Staatensystem im 19. und 20. Jahrhundert*. Festschrift für Peter Krüger zum 65. Geburtstag (Stuttgart 2001) 89–108, hier 93.

eine demokratische Reform der autoritären Vielvölkerreiche und nicht um ihre Zerstückelung nach national-ethnischen Kriterien. Der Akzent lag also auf einer Staatsbürgergemeinschaft, die sich aus selbstverantwortlichen Individuen zusammensetzte mit dem Ziel, die Würde des Einzelnen zu gewährleisten und sein Verlangen nach Freiheit zu befriedigen. Wilson schwebte eine neue internationale Ordnung vor, die von einem Bündnis freier Nationen hätte getragen werden sollen, unter Verwerfung von Geheimdiplomatie, Wettrüsten und Militärbündnissen.

Wie einer der besten Kenner der politischen Vision Wilsons, Lloyd E. Ambrosius, richtig betonte, war der amerikanische Präsident kein Befürworter einer Neufragmentierung Europas auf der Basis ethnischer Trennungslinien. Er teilte auch nicht die dem Ethnonationalismus eigene Auffassung, daß jede nationale Gruppe in der Lage sei, einen eigenen souveränen Staat zu bilden und aufrechtzuerhalten⁷. In der Auffassung Wilsons bedeutete Selbstbestimmung in erster Linie demokratische Entscheidungsmacht⁸. Für die Bolschewisten hingegen bezog sich das Selbstbestimmungsrecht auf ein klar abgegrenztes Siedlungsgebiet und war mit dem Recht eines jeden „Volkes“ auf Sezession verbunden. Eine solche Auffassung wurde von Stalin in seinem bekannten Aufsatz zur Nationalitätenfrage 1913 bekräftigt und systematisiert und von Lenin 1914 bestätigt⁹. Nach dem Ausbruch des Ersten Weltkriegs erklärte auch Leo Trotzki im Zimmerwalder Manifest, daß das Selbstbestimmungsrecht der Völker „unerschütterlicher Grundsatz in der Ordnung der nationalen Verhältnisse sein“ müsse¹⁰.

Die Bescheidenheit der territorialen Ziele, die in den Vierzehn Punkten anvisiert wurden, entsprach der normativen Kraft des Faktischen der militärischen Lage im Januar 1918. Rußland hatte angekündigt, aus dem Krieg austreten zu wollen und entsprechende Verhandlungen mit Deutschland schon Ende November 1917 gesucht. Am 5. Dezember wurde der Waffenstillstand zwischen Rußland und den Mittelmächten unterzeichnet. Am 9. Februar 1918 unterzeichneten die Mittelmächte und die Türkei einen Separatfrieden mit der Ukraine, die sich unter Berufung auf das Selbstbestimmungsrecht von Rußland losgelöst hatte. Im März verlor Rußland im Friedensvertrag von Brest-Litowsk Polen, das Baltikum und Finnland. Im Kaukasus sah sich die in Entstehung begriffene Sowjetmacht gezwungen, Gebiete an die Türkei abzutreten. In Polen hatten die Mittelmächte einen Regentschaftsrat eingesetzt, der sich im April 1918 zu einer polnischen Regierung unter der Schirmherrschaft Deutschlands und Österreich-Ungarns weiterentwickelte. Die Ankündigung der Errichtung eines polnischen Staates seitens

⁷ Vgl. *Lloyd E. Ambrosius*, Wilsonianism: Woodrow Wilson and His Legacy in American Foreign Relations (New York, Basingstoke 2002) 22f., 125–134.

⁸ Vgl. *Klaus Schwabe*, Woodrow Wilson, Revolutionary Germany, and Peacemaking, 1918–1919 (Chapel Hill, London 1985) 19.

⁹ *Josef Stalin*, Marxismus und nationale Frage, in: *ders.*, Werke, Bd. 2 (Berlin 1950) 266–333. *Vladimir Iljitsch Lenin*, Über das Selbstbestimmungsrecht der Nationen, in: *Id.*, Ausgewählte Werke (Berlin 1970) 687.

¹⁰ Für das Zimmerwalder Manifest vom 15. September 1915 vgl. *Angelica Balabanoff*, Die Zimmerwalder Bewegung 1914–1919 (Leipzig 1928) 20.

Wilsons diente dazu, der festen Position der Mittelmächte in Polen etwas entgegenzusetzen. Eine Umorientierung zu den westlichen Alliierten fand unter den polnischen Politikern dann später auch tatsächlich statt, nachdem die deutsche Reichsleitung sich für die Unabhängigkeit Litauens, für territoriale Zugeständnisse an die Ukraine und für die Angliederung von polnischem Grenzgebiet an Deutschland (sog. Schutzstreifen) ausgesprochen hatte. Italien hatte ein paar Monate zuvor, im Oktober 1917, die ruinöse Niederlage von Caporetto erlitten, wobei deutsche und österreichische Truppen tief in das italienische Gebiet eingedrungen waren¹¹. Zu diesem Zeitpunkt befanden sich die Mittelmächte vordergründig betrachtet in einer starken Position.

Einige Monate später sah das Kriegsszenario aber bereits völlig anders aus. Der Angriff der deutschen Truppen auf Paris war im April gescheitert, und ab Juli leisteten die Deutschen der Offensive der alliierten Truppen nur noch geringen Widerstand. Im Namen der Obersten Heeresleitung forderte Erich Ludendorff Ende September, aus Furcht vor einem Zusammenbruch der deutschen Westfront, die sofortige Anbahnung von Verhandlungen für einen Waffenstillstand¹². Im Sommer war der tschechoslowakische Nationalrat in London zum Kern eines tschechoslowakischen Staates erklärt worden, nachdem schon die tschechische Legion als mitkämpfendes Heer auf der Seite der Alliierten anerkannt worden war¹³. Damit wurde das Konkursverfahren der Habsburger Monarchie eingeleitet, trotz des verzweifelten Versuches von Kaiser Karl I., das Reich, ebenfalls durch Rückgriff auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker, noch zu retten.

In der Nacht vom 15. auf den 16. Oktober wurde in einer Sitzung des österreichischen Ministerrates in Wien die Verkündung eines „Allerhöchsten Manifests“ betreffend die innere Umgestaltung Österreichs beschlossen. Das Völkermanifest enthielt ein radikales föderalistisches Programm zur Reform der Habsburger Monarchie. Die Reichsratsabgeordneten wurden aufgefordert, Nationalräte zu bilden, die das Selbstbestimmungsrecht der Völker wahrnehmen sollten. Dadurch hätte die Habsburger Monarchie durch den Volkswillen legitimiert werden sollen, um von einer stärkeren Position aus an den Friedensverhandlungen teilnehmen zu können¹⁴. Allerdings führte die Ankündigung des Selbstbestimmungsrechts als Grundlage des neuen Habsburger Reichs dazu, daß die Nationalräte entgegen der

¹¹ Vgl. für einen Überblick zur Ereignisgeschichte und für eine weiterführende Bibliographie *Gerhard Hirschfeld, Gerd Krumeich, Irina Renz* (Hrsg.), Enzyklopädie Erster Weltkrieg (Paderborn 2003).

¹² Wolfgang J. Mommsen, Deutschland, in: *Hirschfeld, Krumeich, Renz* (Hrsg.), Enzyklopädie Erster Weltkrieg, 15–30, insb. 27 ff.

¹³ François Fejtö, Requiem für eine Monarchie. Die Zerschlagung Österreich-Ungarns (Wien 1991) 363. Frank Hadler, Tschechoslowakei, in: *Hirschfeld, Krumeich, Renz* (Hrsg.), Enzyklopädie Erster Weltkrieg 929f.

¹⁴ „An die Völker, auf deren Selbstbestimmungsrecht das neue Reich sich gründen wird, ergeht Mein Ruf, an dem großen Werke durch Nationalräte mitzuwirken, die – gebildet aus den Reichsratsabgeordneten jeder Nation – die Interessen der Völker mit Meiner Regierung zur Geltung bringen sollen.“ Helmut Rumpler, Das Völkermanifest Kaiser Karls vom 16. Oktober 1918 – letzter Versuch zur Rettung des Habsburgerreiches (München 1966) 90f.

Absicht Kaiser Karls I. die Sezession der jeweiligen Länder einleiteten: Zusammen mit den Exilregierungen bildeten sie das Gerüst der Nachfolgestaaten der Habsburger Monarchie.

Diese kurSORische Rekonstruktion dient dazu zu verdeutlichen, wie stark seit der Friedensoffensive der Bolschewisten die Vorstellung des Rechts auf Selbstbestimmung zu einer Leitidee der verschiedenen Entwürfe zur Nachkriegsordnung wurde. In seiner Rede vor dem Kongreß am 11. Februar 1918 – also etwa einen Monat nach der Ankündigung der Vierzehn Punkte – hatte auch Präsident Wilson feierlich erklärt: „Self-determination‘ is not a mere phrase. It is an imperative principle of action, which statesmen will henceforth ignore at their peril.“¹⁵ Freilich wohnte diesem Begriff stets eine gewisse Mehrdeutigkeit inne, die hauptsächlich darin begründet lag, daß nicht leicht festzustellen ist, unter welchen Bedingungen eine Gruppe von Menschen als „Volk“ deklariert werden kann.

Selbstbestimmung, verstanden als Recht auf Sezession, geht zweifellos auf Lenin und nicht auf Wilson zurück. Das Hauptanliegen des amerikanischen Präsidenten bestand eher darin, eine demokratische Entwicklung zu fördern, die sich auch in der Außenpolitik und in den internationalen Beziehungen hätte niederschlagen sollen. Im Grunde hätte die Außenpolitik von denselben demokratischen Prinzipien geleitet werden sollen, die der Innenpolitik der modernen Demokratien als Basis dienten¹⁶. In jedem Fall wurde Selbstbestimmung seit der Friedensrede Lenins zu einer mächtigen argumentativen Ressource bei außenpolitischen Verhandlungen. Wie ein italienischer Historiker vor einiger Zeit bemerkt hat, öffnete die bolschewistische Revolution eine Bresche in der institutionellen Trennung zwischen Innen- und Außenpolitik, wobei die aus dem 19. Jahrhundert übernommenen diplomatischen Prozeduren (darunter die Geheimhaltung der internationalen Verträge) aus den Angeln gehoben wurden. Dadurch wurde der Ideologisierung der internationalen Beziehungen Tür und Tor geöffnet¹⁷.

¹⁵ Vgl. Address of the President of the United States Delivered at a Joint session of the Two Houses of Congress, February 11, 1918, in: FRUS (1918) Supplement 1: The World War, Bd. 1 (Washington 1933) 108–113, hier 110.

¹⁶ Die starke Betonung einer demokratischen Erneuerung der Außenpolitik in der Vision Wilsons kommt in folgender Passage aus der Rede am 4. Juli 1918 zu den Zielen des Krieges besonders deutlich zum Ausdruck: „The consent of all nations to be governed in their conduct towards each other by the same principles of honour and of respect for the common law of civilized society that govern the individual citizens of all modern states in their relations with one another; to the end that all promises and covenants may be sacredly observed, no private plots or conspiracies hatched, no selfish injuries wrought with impunity, and a mutual trust established upon the handsome foundation of a mutual respect for right.“ Address of President Wilson Delivered at Mount Vernon, Juli 4, 1918, in: FRUS (1918) Supplement 1: The World War, Bd. 1 (Washington 1933) 268–271, hier 270.

¹⁷ Vgl. Carlo M. Santoro, La politica estera di una media potenza. L’Italia dall’Unità ad oggi (Bologna 1991) 146.

Italiens territoriale Aspirationen

Bei Kriegsbeginn hatte sich Italien mit einem „Hasardspiel“¹⁸ eine günstige politische Ausgangslage für eine Reihe territorialer Ansprüche geschaffen. Obwohl Mitglied des Dreibundes, hatte es am 3. August 1914 seine Neutralität erklärt. Da die italienische Regierung während der Julikrise nicht konsultiert worden war und weil es sich nicht, wie im Dreibund vereinbart, um einen Verteidigungskrieg handelte, anerkannte Italien keine Beistandsverpflichtung, was formaljuristisch den Bündnisbestimmungen entsprach. Italien forderte vom Bündnispartner des österreichischen Einmarsches in Serbien wegen sogar sofortige Verhandlungen über territoriale Kompensationen, mit der durchaus realen Absicht, sich bei erheblichen österreichischen Konzessionen weiterhin neutral zu halten. Dies scheiterte allerdings an der österreichischen Weigerung, Konzessionen einzugehen, trotz des gegenteiligen Rats der deutschen Regierung¹⁹.

Nach der Konsultation beider Kriegsparteien über den Preis eines Kriegseintrittes bzw. der Neutralität stellte sich Italien auf die Seite der Ententemächte. Der Preis wurde im so genannten „Londoner Geheimabkommen“ verbrieft, welches der italienische Botschafter zusammen mit den Vertretern Großbritanniens, Russlands und Frankreichs am 26. April 1915 in London unterzeichnete²⁰. Mit dem Londoner Abkommen verpflichtete sich Italien, binnen eines Monats an der Seite der Entente in den Krieg einzutreten. Bei siegreichem Ausgang sollte es als Gegenleistung mit umfangreichen territorialen Erwerbungen entschädigt werden. Demzufolge sollten das Trentino und der südliche Teil Tirols bis zur „natürlichen“ Brenngrenze, Triest, Görz und Gradisca, Istrien (Art. 4 und *note*) und ein großer Teil Dalmatiens (Art. 5 und *note*) an Italien fallen, dazu kamen u.a. noch das Protektorat über Albanien (Art. 7) sowie die Anerkennung der italienischen Souveränität über einige schon im Laufe des Libyschen Krieges 1911 besetzte Inseln des Dodekanes (Art. 8). Des weiteren sollte Italien bei der Grenzziehung in den afrikanischen Kolonien bevorzugt behandelt werden (Art. 13)²¹. Der eigentliche Initiant des Londoner Abkommens war der italienische Außenminister Sidney Sonnino. Neben der Vollendung der nationalen Einigung verfolgte er die Schaffung einer strategischen Grenze am östlichen und nördlichen Alpenkamm (Brennerpaß, Schneeberg) und die Etablierung einer italienischen Machtposition

¹⁸ Gian Enrico Rusconi, Das Hasardspiel des Jahres 1915. Warum sich Italien für den Eintritt in den Ersten Weltkrieg entschied, in: Johannes Hürter und Gian Enrico Rusconi (Hrsg.), Der Kriegseintritt Italiens im Mai 1915 (München 2007) 13–44.

¹⁹ Vgl. Umberto Corsini und Rudolf Lill, Südtirol (Bozen 1988) 38f.

²⁰ Für eine eingehende Rekonstruktion der diplomatischen Verhandlungen vgl. Mario Toscano, Rivelazioni e nuovi documenti sul negoziato di Londra per l'ingresso dell'Italia nella Prima Guerra Mondiale, in: Nuova antologia, Nr. 1976–1979 (1965) 433–457, 15–37, 150–165, 295–312; William A. Renzi, Italy's Neutrality and Entrance into the Great War: A Re-examination, in: The American Historical Review 73 (1968/5) 1414–1432.

²¹ Für den Text des Londoner Geheimabkommens vom 26. April 1915 vgl. Documenti Diplomatici Italiani, Serie 5, Bd. 3, Dok. 470. Die *note* zum Art. 5 schloß den Hafen von Fiume explizit von den Italien versprochenen Besitzungen aus.

im Adriagebiet. Solche Pläne gingen davon aus, daß Österreich-Ungarn aus dem Krieg zwar geschwächt herauskommen, aber dennoch weiterhin existieren würde.

Am 4. Mai 1915 kündigte Italien vertragsgemäß den Dreibund und trat zwanzig Tage später in den Krieg gegen die einstigen Verbündeten, die Mittelmächte, ein. Dies war das Ende einer schwierigen und nicht immer konfliktfreien Allianz, welche seit 1882 bestanden hatte. Die Kriegserklärung Italiens an Österreich-Ungarn bedeutete für die Mittelmächte die Eröffnung einer dritten Kriegsfront.

Dem Kriegseintritt Italiens ging eine Massenmobilisierung der nationalistisch gesinnten öffentlichen Meinung voraus. Dabei taten sich die Emigranten aus den „unerlösten Gebieten“ (*terre irredente*) besonders hervor. In der nationalen Rhetorik wurde der Krieg zum „Vierten Risorgimento-Krieg“ verklärt, der die nationale Einigung vollenden sollte. In der Tat diente die Präsenz von mehr oder weniger großen Gruppen italienischer Bevölkerung in den beanspruchten Gebieten als mächtiges Legitimationsargument für die territorialen Forderungen. Laut dem demokratischen Kriegsbefürworter Gaetano Salvemini konnte das junge Königreich nicht darauf verzichten, die eigene nationale Einigung zu vollziehen, da „das neue Italien in dem Glauben an das Recht der Nation auferstanden war, und nur in diesem Recht konnte es seine ethische Grundlage finden“²². Die Entscheidung zum Kriegseintritt wurde unter dem Druck der Straße und unter Umgehung einer die Neutralität befürwortenden parlamentarischen Mehrheit getroffen²³.

Die Pariser Friedenskonferenz wider das Selbstbestimmungsrecht

Am 18. Januar 1919 wurde im Außenministerium in Paris die Friedenskonferenz eröffnet. Anwesend waren siebzig Delegierte aus den 27 Siegerstaaten²⁴. Der US-amerikanische Präsident war auf dieser Friedenskonferenz die politische Schlüsselfigur, da er einerseits als einziges Staatsoberhaupt anwesend war und anderer-

²² Gaetano Salvemini, *Scritti di politica estera*, in: *Opere* (Milano 1970) Bd. 4, 160f.

²³ Vgl. Marina Cattaruzza, *L’Italia e il confine orientale* (Bologna 2007) 85–96.

²⁴ Vgl. aus zeitgenössischer Sicht: *Ce qui se passa réellement à Paris en 1918–1919. Histoire de la Conférence de la paix, par les délégués américains*, publiée par le colonel House, commissaire plénipotentiaire des États-Unis, et Charles Seymour, Paris, Payot, 1923; René Albrecht-Carrié, *Italy at the Paris Peace Conference* (New York 1938) (The Paris Peace Conference. History and documents). Eine Darstellung aus italienischer Sicht der österreichisch-italienischen Beziehung während der Friedenskonferenz bietet Federico Curato, *Die österreichisch-italienischen Beziehungen auf der Pariser Friedenskonferenz 1919*, in: Adam Wandruszka und Ludwig Jedlicka (Hrsg.), Innsbruck-Venedig, *Österreichisch-Italienische Historikertreffen* 1971 und 1972 (Wien 1975) 119–147. Eine eingehende Darstellung zum Vertrag von Saint Germain bietet Richard Schober, *Die Tiroler Frage auf der Friedenskonferenz von Saint Germain*, Innsbruck 1982 (Schlern-Schriften, Bd. 270); Dennison I. Rusinow, *Italy’s Austrian heritage, 1919–1946* (Oxford 1969) 53–76.

seits in seine umfassende Weltfriedensstrategie das ganze Gewicht seines Amtes und seiner Person gelegt hatte²⁵.

Der Fall Italien verdeutlicht exemplarisch, vor welche Probleme das Selbstbestimmungsrecht die Friedensmacher stellte. Von Wilsons Vierzehn Punkten, war der Punkt über Italien der knappste und prägnanteste: „A re-adjustment of the frontiers of Italy should be effected along clearly recognizable lines of nationality.“²⁶ Nach Wilsons Auffassung hätte also Italien eine Berichtigung der Grenzen nach klaren nationalen Kriterien erhalten sollen²⁷. Dies bedeutete deutlich weniger Gebiete als im Londoner Abkommen vorgesehen, gemäß dem im Adriaraum und an der nördlichen Grenze erhebliche Kontingente an deutscher und südslawischer Bevölkerung ins Italienische Königreich hätten einverleibt werden müssen. Als Wilson zu den territorialen Gewinnen Italiens Stellung bezog, war das bis dahin geheime Londoner Abkommen zwischen der Entente und Italien von den russischen Revolutionären mit großem internationalen Echo bekannt gegeben worden²⁸. In den Augen des amerikanischen Präsidenten stellte das Abkommen ein Paradebeispiel für die ihm verhaftete „Geheimdiplomatie“ dar, die vor dem Hintergrund von Machtkalkülen zynisch über Völker und Gebiete verfügte. In der Tat fügte sich das Londoner Abkommen geradezu paradigmatisch in die von Woodrow Wilson in seiner Rede am 11. Februar 1918 gegeißelte Praxis ein, Menschen und Gebiete beliebig der einen oder der anderen Herrschaft zu unterwerfen, als ob sie bloße Güter oder seelenlose Schachfiguren wären²⁹.

Wilson und seine Experten der *Inquiry* empfanden die Forderungen Italiens in territorialer Hinsicht stets als übertrieben³⁰, wobei sie dazu tendierten, die potentielle Sprengkraft der italienischen Frage massiv zu unterschätzen³¹. Wilson beklagte sich auch darüber, daß die Italiener in Versailles wie keine andere Delega-

²⁵ Zu der fast religiösen Verehrung, die zur Zeit der Eröffnung der Friedenskonferenz Woodrow Wilson in der ganzen Welt entgegengebracht wurde vgl. Erez Mandel, The Wilsonian Moment. Self-Determination and the International Origins of Anticolonial Nationalism (Oxford 2007) 3–53.

²⁶ Wie Anm. 1.

²⁷ Zur Genese dieses Punktes vgl. Daniela Rossini, Wilson e il patto di Londra nel 1917–18, in: *Storia contemporanea* 22 (1991/3) 473–512, hier 494.

²⁸ Zu den revolutionären Enthüllungen vgl. Sacha Zala, Geschichte unter der Schere politischer Zensur (München 2001) 47 f. Bereits im Dekret über den Frieden hatte Lenin die Veröffentlichung aller Geheimverträge verkündet. Vgl. Dekret über den Frieden, 26. 10. [8. 11.] 1917, in: Lenin, Werke, Bd. 26: September 1917–Februar 1918 (Berlin 1961) 239–243, hier 241.

²⁹ Vgl. Address of the President of the United States Delivered at a Joint Session of the Two Houses of Congress, February 11, 1918, in: FRUS (1918) Supplement 1: The World War, Bd. 1, 110.

³⁰ Vgl. zur Einstellung Wilsons zu den italienischen Ansprüchen Woodrow Wilson, Memoiren und Dokumente über den Vertrag zu Versailles anno MCMXIX herausgegeben von R. St. Baker (Leipzig 1923) Bd. 2, 97–152.

³¹ Daniela Rossini, L’America riscopre l’Italia. L’Inquiry di Wilson e le origini della Questione Adriatica 1917–1919 (Roma 1992) 39 ff.

tion versuchten, zugunsten ihrer Forderungen eine unermüdliche Lobby-Arbeit zu betreiben³².

Am italienischen Beispiel zeigen hauptsächlich zwei territoriale Fragen die Komplexität der Verhandlungen: Südtirol, wo der Opponent der Verliererstaat Österreich war, und Fiume, wo die italienischen Ansprüche gegenüber dem siegreichen Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen hätten durchgesetzt werden müssen.

Am 4. November 1918 hatte sich in Bozen ein provisorischer „Nationalrat für Deutsch-Südtirol“ gebildet³³, der mit der Ermächtigung des Tiroler Nationalrates sämtliche Regierungsbefugnisse übernahm und am 16. November gar die „Unteilbare Republik Südtirol“ proklamierte³⁴. Bald nach der Besetzung Südtirols durch italienische Truppen wurde diese politische Körperschaft der Deutsch-Südtiroler aber aufgelöst. Am 7. Januar 1919 beschloß eine Generalversammlung aller Parteien eine Selbstständigkeitserklärung von Deutsch-Tirol, und unter Berufung auf das Selbstbestimmungsrecht wurde anschließend in Südtirol eine breite Unterschriftensammlung organisiert. Über die Berge geschmuggelt, erreichte der Appell Ende Februar über die Tiroler Landesregierung den US-Gesandten in Bern. Darin baten sämtliche Gemeinden von Deutsch-Südtirol Präsident Wilson, sich gegen die Annexion durch Italien zu stellen: „Sie haben das gewaltige Wort des Selbstbestimmungsrechtes der Völker geprägt. [...] Seien Sie unserem Volk, unserem Lande der gerechte Richter!“³⁵ Die großen Hoffnungen, die in Tirol auf Wilson gesetzt wurden, rührten wiederum von den Vierzehn Punkten her: Die Grenzen Italiens hätten nämlich – gemäß der Formulierung in Punkt 9 – klar bei Salurn und nicht auf dem Brenner liegen müssen, was den Verbleib des südlichen Teils Tirols bei Deutsch-Österreich bedeutet hätte.

Wilson aber hatte sich in Bezug auf Südtirol bereits für Italien entschieden, wie er gegenüber dem italienischen Ministerpräsidenten Vittorio Emanuele Orlando in einer seiner ersten Besprechungen bereits Ende Januar 1919 bemerkt hatte³⁶. Die Gründe für Wilsons rasche Übernahme des italienischen Standpunkts von der strategischen Grenze unter Mißachtung der eigenen Prinzipien werden in der Forschung weiterhin kontrovers diskutiert, dürften aber sowohl mit der Suche nach der Unterstützung Italiens in der Frage der Errichtung des Völkerbundes als auch mit einer „präventiven Kompensation“ für die pro-jugoslawische Haltung Wilsons in der Adria-Frage zusammenhängen. Die Südtirolfrage war also zu Be-

³² Woodrow Wilson, Memoiren und Dokumente, Bd. 2, 106.

³³ Vgl. Amtsblatt des Nationalrates für Deutsch-Südtirol, Nr. 1, Jg. 1 (17. 11. 1918); Bozener Nachrichten, Nr. 255, 26. Jg. (6. 11. 1918).

³⁴ Vgl. Rolf Steininger, Südtirol im 20. Jahrhundert. Vom Leben und Überleben einer Minderheit (Innsbruck 1997) 34.

³⁵ Zit. nach Karl Springenschmid, Schicksal Südtirol (Graz, Stuttgart 1971) 194 f. Vgl. auch Felix Ermacora, Südtirol. Die verhinderte Selbstbestimmung (Wien, München 1991) 28, 47.

³⁶ Rossini, America 106. Vgl. auch Curato, Die österreichisch-italienischen Beziehungen 132 f.

ginn der Verhandlungen der Friedenskonferenz bereits entschieden³⁷, obschon die Experten verschiedene Optionen in Betracht gezogen hatten, die vom Selbstbestimmungsrecht Südtirols über die Unabhängigkeit ganz Tirols bis zu einem Zoll- und Währungsverbund mit Deutsch-Österreich reichten. Mit seinem Entscheid hatte Wilson die Position der Einhaltung des Londoner Abkommens in Bezug auf Südtirol voll übernommen und das Prinzip der Selbstbestimmung fallen gelassen.

Wenn Italiens nördliche Grenze in Paris relativ rasch geklärt werden konnte, stellte seine östliche Grenze die Konferenz vor eine große Belastungsprobe: Am 24. April 1919 verließ die italienische Delegation, aus Protest gegenüber Wilsons Beharren auf der Einhaltung einer ethnischen Demarkationslinie bei der Grenzziehung zwischen Italien und dem Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen, die Konferenz. Die Italiener kamen aber dann am 7. Mai nach Paris zurück, nachdem Frankreich und Großbritannien mit der endgültigen Ignorierung des Londoner Abkommens gedroht hatten. Bei den Verhandlungen mit der Entente im Jahre 1915, die zum Londoner Vertrag geführt hatten, war Italien, wie erwähnt, von Außenminister Sidney Sonnino vertreten gewesen. Sonnino war ein konservativer Politiker, der von der „New Diplomacy“ nichts hielt. In seinen von Ray Stannard Baker edierten Memoiren schildert Woodrow Wilson Sonnino als einen imperialistischen Diplomaten alter Schule. „Er war eigentlich kein Italiener. Sein Vater war ein italienischer Jude, seine Mutter eine Schottin. Ein einsamer Mann, mit finsterem, unbeweglichem Gesicht, machte er direkt einen saturninischen Eindruck“³⁸, sinnierte Wilson weiter. Gegenüber den Südslawen hegte Sonnino stets ein tiefes Mißtrauen. Zur Einstellung Sonninos gegenüber den Südslawen, die derjenigen der anderen Delegierten der Entente diametral entgegenstand, bemerkte der britische Delegierte an der Friedenskonferenz, Harold Nicholson: „In Italian eyes, the Croats and the Slovenes were the most pestilential of all our late enemies. It was distressing for Baron Sonnino to discover on reaching Paris that the Americans, the British and the French, regarded these liberated Slavs as the lost sheep over whom there was much rejoicing“³⁹. Nach dem Italienspezialisten James Burgwyn wurde die Stellung der italienischen Delegation in Paris erheblich durch die Weigerung Sonninos geschwächt, vom Prinzip der Selbstbestimmung Gebrauch zu machen: „Because he scorned and rejected the principle of national self-determination of peoples – one of the major weapons in the new diplomacy’s arsenal – he was incapable of waging a ‚war of Austrian succession‘“⁴⁰.

Ihrseits waren die südslawischen Widersacher Italiens von Anfang an fähig, gegen das Londoner Abkommen öffentlich und wirkungsvoll zu opponieren und zwar stets mit Berufung auf das „Selbstbestimmungsrecht“, verstanden in seiner

³⁷ Für eine Rekonstruktion vgl. *Mario Toscano*, *Storia diplomatica della questione dell’Alto Adige* (Bari 1968).

³⁸ *Woodrow Wilson*, Memoiren und Dokumente Bd. 2, 105.

³⁹ *Harold Nicholson*, *Peacemaking 1919* (London 1933) 165.

⁴⁰ Vgl. *H. James Burgwyn*, *The Legend of the Mutilated Victory. Italy, the Great War, and the Paris Peace Conference, 1915–1919* (Westport [Conn.], London 1993) 142.

territorialen Variante. Die erfolgreiche Durchsetzung des südslawischen Standpunktes war das Resultat der effektiven Lobby-Arbeit eines südslawisches Komitees mit Sitz in London, das sich Ende April 1915 gebildet hatte und das während des Krieges und in der Nachkriegszeit für die serbischen Forderungen und für die Bildung eines südslawischen Staates eintrat. In seiner Zielsetzung wurde das Komitee von den einflußreichen britischen Publizisten und Historikern Sir Arthur Evans, Robert Seton Watson und Weekam Steed sekundiert. Schon im Juli 1917 hatten sich Delegierte des südslawischen Komitees mit dem serbischen Ministerpräsidenten Nikola Pašić in Korfu getroffen und erklärt, daß sie bereit seien, sich einem jugoslawischen Staat unter der Dynastie Karageorgevich anzuschließen. Im April 1918 sah sich sogar der italienische Ministerpräsident Vittorio Emanuele Orlando gezwungen, am „Kongreß der unterdrückten Nationalitäten der Habsburger Monarchie“ in Rom die Bildung eines jugoslawischen Staates zu unterstützen. Der „Kongreß der unterdrückten Nationalitäten“ soll bei Wilson einen großen Eindruck hinterlassen und ihn dazu bewogen haben, nicht mehr auf die Weiterexistenz der Habsburger Monarchie Rücksicht zu nehmen⁴¹.

Nach der Bekanntgabe des Völkermanifests von Karl von Habsburg im Oktober 1918 hatte sich in Zagreb ein Nationalrat der Slawen der Monarchie gebildet, der die Unabhängigkeit von Serben, Kroaten und Slowenen proklamierte und ihre Absicht kundtat, sich Serbien anzuschließen. Der Nationalrat bildete umgehend eine revolutionäre Regierung, verantwortlich für die südslawischen Gebiete der Habsburger Monarchie, die schnell das ganze Territorium voll unter Kontrolle hatte. Die Vereinigung der habsburgischen Provinzen mit Serbien wurde von jubelnden Massendemonstrationen in Zagreb und in den meisten südslawischen Zentren begrüßt. Es folgten ähnliche Erklärungen in der Vojvodina, in Bosnien-Herzegowina und im Königreich Montenegro. Am 1. Dezember 1918 begaben sich die Vertreter des Nationalrates nach Belgrad, um den Anschluß der ex-habsburgischen Provinzen an das serbische Königreich zu vereinbaren⁴². So wurden in wenigen Wochen die ex-habsburgischen Länder zu Territorien des serbischen Staates, der von Anfang an auf der Seite der Entente gekämpft und ungeheuere Verluste an Menschenleben erlitten hatte. Die Aktionen des Nationalrats der Südslawen, der die große Mehrheit der Bevölkerung vertrat, entsprachen eher den Kriterien der demokratischen Selbstbestimmung als die machiavellischen Macht-kalküle des konservativen Politikers Sidney Sonnino, der Italiens Einfluß an beiden Ufern der Adria festigen wollte. Die italienischen Forderungen in Dalmatien waren unter dem Gesichtspunkt des Selbstbestimmungsrechts derart schwierig zu legitimieren, daß selbst ein italienischgesinnter Dalmatiner schon Ende 1918 frei-mutig zugegeben mußte, daß „wir keine demokratischen Argumente haben, die wir denjenigen der Jugoslawen entgegen setzen können“⁴³.

⁴¹ Vgl. *Marina Cattaruzza*, L’Italia e il confine orientale 105 f.

⁴² Vgl. *Ivo J. Lederman*, Yugoslavia at the Paris Peace Conference. A study in Frontiermaking (New Haven, London 1963) 36–53.

⁴³ Vgl. *Luca Riccardi*, Francesco Salata tra storia, politica e diplomazia (Udine 2001) 191.

Etwas anders verhielt es sich mit der an Istrien grenzenden Stadt Fiume/Rijeka. Bis zum Ersten Weltkrieg gehörte Fiume zu Ungarn und damit zum Habsburgerreich und genoß auf Grund eines Diploms von Maria Theresia von 1779 eine „besondere Provinzautonomie“. Am 29. Oktober 1918, als Österreich-Ungarn in den letzten Zügen lag⁴⁴, verließen die ungarischen Behörden die Stadt Hals über Kopf, und sie wurde in der Folge von Truppen der neu gegründeten provisorischen kroatischen Regierung in Zagreb militärisch besetzt. Zwei Wochen vorher, am 16. Oktober 1918, hatte Karl I., wie oben erwähnt⁴⁵, in seinem letzten verzweifelten Versuch, die Monarchie zu retten, die Nationalitäten Österreichs aufgefordert, Nationalräte als Organe der Vertretung der Völker zu schaffen. Der Zusammenbruch der Macht der Habsburger führte auch im ungarischen Teil zur Bildung von Nationalräten, die aus Persönlichkeiten je einer Nationalität zusammengesetzt waren. So entstand in Fiume neben dem kroatischen Nationalrat auch ein italienischer Nationalrat (*Consiglio Nazionale Italiano*), der sich auf den von Präsident Wilson verbreiteten Grundsatz der Selbstbestimmung der Völker berief und feierlich proklamierte, „daß kraft jenes Rechts, wonach die Völker nationale Unabhängigkeit und Freiheit erlangt haben, die Stadt Fiume, bisher ein corpus separatum, das eine Gemeinde italienischer Nationalität bildete, auch für sich das Recht der Selbstbestimmung der Völker beansprucht. Auf Grund dieses Rechts erklärt der Nationalrat die Vereinigung von Fiume mit seinem Mutterland, Italien. Der italienische Nationalrat betrachtet den gegenwärtigen Zustand als provisorisch ... [d.h. die militärische Besetzung durch Kroatien] und unterstellt seinen Beschuß dem Schutz Amerikas, Mutter der Freiheit, und erwartet dessen Sanktionierung durch den Friedenskongress.“⁴⁶

Die Begeisterung über die USA sollte aber von kurzer Dauer sein, denn gerade Präsident Wilson wandte sich in der Folge in Paris unermüdlich gegen eine Annexion Fumes durch Italien. Jedoch währte auch die kroatische Besetzung nicht lange. In der allgemeinen Unordnung der letzten Kriegstage und am Tag nach dem Waffenstillstand legten italienische Kriegsschiffe im Hafen von Fiume an, und am 17. November 1918 marschierten italienische Truppen in die Stadt ein, wo sie enthusiastisch mit einem Fahnenmeer empfangen wurden, zumindest von der Mehrheit der Bevölkerung, die italienischer Sprache war. Gleichzeitig gingen in der Stadt englische, US-amerikanische und französische Soldaten an Land, die, zusammen mit den weit zahlreicheren italienischen Einheiten, das interalliierte Besatzungskorps bildeten, das die faktische Kontrolle über Fiume übernahm⁴⁷.

⁴⁴ Vgl. *Leo Valiani*, La dissoluzione dell’Austria-Ungheria (Milano 1966).

⁴⁵ Vgl. Anm. 14.

⁴⁶ Proklamation vom 30. Oktober 1918, Archivio Fondazione Vittoriale degli Italiani, Gardone, Archivio generale fiumano, Consiglio nazionale italiano, Carteggio politico e riservato 1918–1919, Bd. 241.

⁴⁷ Vgl. *Luigi Emilio Longo*, Il comando del corpo d’occupazione interalleato a Fiume prima dell’impresa d’annunziana, in: *Un capitolo di storia: Fiume e D’Annunzio*, hrsg. v. *Elena Ledda* und *Guglielmo Salotti* (Roma 1991) 35–47.

Mit der Eröffnung der Friedenskonferenz von Paris im Januar 1919 wuchs in Italien (und in Fiume) die nationalistische Spannung in Bezug auf die adriatische Frage⁴⁸, eine Spannung, die vom Mythos des „verstümmelten Sieges“⁴⁹ kräftig geschürt wurde. Die Stadt Fiume gehörte allerdings nicht zu den Kriegsprämien, die im Londoner Vertrag festgehalten waren, da sie zur Zeit seines Abschlusses (auch von italienischer Seite) als lebenswichtiger Hafen für Ungarn angesehen worden war. Nach der Implosion des Habsburgerreiches und der Entstehung des Königreichs der Serben, Kroaten und Slowenen war die ungarische Lösung jedoch obsolet geworden. Obschon der italienische Nationalrat von Fiume und die Delegation von Fiume in Paris mehrmals den Wunsch nach Anschluß an Italien bekräftigten, wurde sehr rasch klar, daß die Alliierten nicht bereit waren, diese zusätzliche Annexion zu akzeptieren, denn es galt nun, Italiens Einfluß in der Adria einzuschränken. Parallel zu den diplomatischen Entwicklungen in Paris wurde die Lage in Fiume immer angespannter und gipfelte in einer Reihe von schweren Zwischenfällen zwischen der Bevölkerung von Fiume und (mehrheitlich farbigen) französischen Soldaten, die neun Tote zu beklagen hatten. In der Folge beschloß eine alliierte Untersuchungskommission den Rückzug des italienischen Militärkontingents aus der Stadt.

In dieser sehr verworrenen internationalen Lage kam es zu einem Überraschungscoup: Am 12. September 1919 unterstellte sich eine Legion von Freiwilligen, Soldaten und Offizieren, die aus dem regulären königlichen Heer Italiens desertiert waren, dem Kommando des Dichters und Kriegshelden Gabriele D'Annunzio und marschierte im Triumphzug in Fiume ein, ohne daß die regulären italienischen Truppen Widerstand geleistet hätten⁵⁰. Nachdem D'Annunzio die Stadt besetzt hatte, erklärte er (erneut) feierlich den Anschluß an Italien, während sich die alliierten Truppen aus Fiume zurückzogen. Von diesem Augenblick an bis Ende 1920, als das italienische Heer D'Annunzio und seine Legionäre unter Kanonenodonner davonjagte, befand sich die Stadt Fiume 15 Monate lang *de facto* in der Hand eines irregulären Heeres italienischer Freiwilliger, unter dem Kommando eines Dichter-Soldaten⁵¹, in offenem Konflikt mit dem italienischen Staat.

Diese Situation endete erst im November 1920 mit der Unterzeichnung des Rapallo Vertrags zwischen Italien und dem Königreich der Serben, Kroaten und Slo-

⁴⁸ Über Italien an der Friedenskonferenz siehe *Francesco Caccamo*, L'Italia e la „Nuova Europa“. Il confronto sull'Europa orientale alla conferenza di pace di Parigi (1919–1920) (Milano 2000); ferner die Studie von *Paolo Alatri*, Nitti, D'Annunzio e la questione adriatica (1919–1920) (Padova 1960). Für den jugoslawischen Standpunkt vgl. *Ivo J. Lederer*, Yugoslavia at the Paris Peace Conference: A Study in Frontiermaking (New Haven [Conn.], London 1963).

⁴⁹ Vgl. *Maria Grazia Melchionni*, La vittoria mutilata: problemi ed incertezze della politica estera italiana sul finire della grande guerra (ottobre 1918–gennaio 1919) (Roma 1981).

⁵⁰ Vgl. *John Woodhouse*, Il generale e il comandante. Ceccherini e D'Annunzio a Fiume (Bologna 2004).

⁵¹ Einen guten Überblick über die am Unternehmen beteiligten Künstler gibt *Claudia Salaris*, Alla festa della rivoluzione. Artisti e libertari con D'Annunzio a Fiume (Bologna 2002).

wenen⁵². Bis dahin versuchten die involvierten nationalen Parteien, einen Massenkonsens für die von ihnen bevorzugte nationale Lösung regelrecht zu inszenieren, um dadurch die Entscheidungsträger in Paris in ihrem Sinne zu beeinflussen. Der Rapallo Vertrag kam zustande, nachdem sowohl Wilson wie auch Sidney Sonnino von der politischen Bühne abgetreten waren. Der Vertrag stellte einen vernünftigen Kompromiß zwischen unterschiedlichen Interessen dar: Italien erhielt in Dalmatien nur wenige Brückenköpfe, dafür wurde aber die Stadt Fiume, die sich durch ihren Stadtrat wiederholt für einen Anschluß an Italien ausgesprochen hatte, nicht Jugoslawien zugeschlagen, sondern unter ein Freistaatsstatut gestellt. Als Folge der instabilen internationalen Lage, die aus den Pariser Vorortverträgen hervorgegangen war, war der Kompromiß aber nur von kurzer Dauer. Fiume wurde mit dem Vertrag von Rom vom 27. Januar 1924 zwischen Italien und Jugoslawien dem faschistischen Italien angeschlossen.

Schlußbetrachtung

Die Neuziehung der italienischen Ostgrenze gestaltete sich aufgrund zweier miteinander zusammenhängender Faktoren besonders schwierig: a.) Das Londoner Abkommen zwischen Italien und der Entente wurde in der Erwartung unterzeichnet, daß die territorialen Ansprüche Italiens im Adriaraum gegenüber einem besiegten Österreich-Ungarn geltend gemacht werden sollten; b.) am Ende des Krieges sollten aber diese Ansprüche gegenüber dem Siegerstaat Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen durchgesetzt werden. Dieser unerwartete Ausgang des Krieges führte auch dazu, daß sich die Frage der Souveränität der Hafenstadt Fiume neu stellte. Die Mehrheit der Bevölkerung Fumes wäre bereit gewesen, weiterhin unter ungarischer Herrschaft zu leben, sie wollte sich aber nicht den verhaßten und verachteten Kroaten zuschlagen lassen.

Die Auflösung der Habsburger Monarchie konfrontierte auch Woodrow Wilson mit einer neuen, unerwarteten Lage, in der sich seine ursprüngliche Auffassung von Selbstbestimmung kaum mehr aufrechterhalten ließ. Wenn aufgrund des Zusammenbruchs eines Staatsgebildes sich die Frage unmittelbar stellt, zu welchem Staat eine Bevölkerung neu gehören soll, wird Selbstbestimmung unvermeidlich in ihrer territorialen Variante verstanden. In den konkreten Friedensverhandlungen berief sich Wilson mehrmals ausdrücklich auf das Selbstbestimmungsrecht, verstanden in seiner ethnischen Variante. Laut Klaus Schwabe hatte sich Wilson um die Zeit einen stark europäischen Blick auf das Problem der Selbstbestimmung angeeignet⁵³.

Insgesamt mußte sich Wilson in Paris vielen Kompromissen beugen. Um die Unterstützung für die Errichtung des Völkerbundes zu erreichen, mußte er sogar

⁵² Für den Text des Vertrages vgl. *Amedeo Giannini, Documenti per la storia dei rapporti tra l'Italia e la Jugoslavia* (Roma 1934) 36–45.

⁵³ Klaus Schwabe, Woodrow Wilson und das europäische Mächtesystem 97f.

von seiner „New Diplomacy“ zugunsten der alten Geheimdiplomatie der „Big Four“ abweichen. John M. Keynes, der an der Konferenz Mitglied der britischen Delegation war, hat in seinem berühmten Buch *The Economic Consequences of the Peace*, das im Dezember 1919 erschien, das Versailler Friedenswerk laut Baumgart als „Mischung zweier unvereinbarer Friedenspläne“ bezeichnet, als Mischung zwischen den Vierzehn Punkten Wilsons und den Vorstellungen des französischen Ministerpräsidenten Clemenceau „von einem karthagischen Frieden“⁵⁴. Mehrere Kommentatoren meinten, Wilson habe dem Völkerbund erlösende Kräfte zugesprochen und hätte, auf die Heilswirkung des Covenant vertrauend, manche krassen Verstöße gegen die Selbstbestimmung bei der Neuziehung der Grenzen hingenommen. Nach einem anderen britischen Delegierten an der Pariser Friedenskonferenz, Harold Nicholson, war Wilson „besessen von der Überzeugung, dass die Idee des Völkerbundes seine eigenste Offenbarung und das Heilmittel gegen alle Nöte der Menschheit sei. Er war tief überzeugt, dass, wenn nur sein neues Grundgesetz eingefügt werden könnte, wenig darauf ankäme, welche Ungereimtheiten, Ungerechtigkeiten und flagranten Verstöße gegen seine eigenen Prinzipien diese Verträge auch immer enthalten mochten.“⁵⁵ Es ist eine Ironie der Geschichte, daß, nach all diesen Konzessionen gegenüber den proklamierten Prinzipien, gerade der US-Senat durch die Nichtratifizierung der Pariser Verträge den Völkerbund entscheidend schwächte.

Als Fazit lässt sich festhalten, daß dem Selbstbestimmungsrecht beim Zustandekommen der Nachkriegsordnung bloß eine subsidiäre Funktion zukam, obwohl dieses Prinzip als übergeordnete Leitidee bei den öffentlichen und enorm öffentlichkeitswirksamen Stellungnahmen zum Frieden von Lenin, Wilson und sogar Kaiser Karl I. fungierte. Das Beispiel Italiens zeigt dies exemplarisch: Auf der einen Seite wurde dem italienischen Nationalstaat die praktisch geschlossene deutschsprachige Bevölkerung Südtirols einverleibt, auf der anderen Seite wurde die mehrheitlich italienischsprachige Stadt Fiume an Italiens Ostgrenze nicht ins Italienische Reich integriert. In beiden Fällen hatte sich eine Mehrheit der Bevölkerung in Ausübung des Selbstbestimmungsrechts für eine andere Lösung ausgesprochen. Es ist dem ungarischen Historiker István Deák zuzustimmen, wenn er zu dem Schluß kommt, daß die Nachfolgestaaten, die aus dem Ersten Weltkrieg hervorgingen, vom Scheitern sowohl des Programms Lenins als auch desjenigen Wilsons zeugen: Keiner dieser Staaten war sozialistisch, und keiner wirklich auf dem Prinzip des Selbstbestimmungsrechts begründet⁵⁶.

⁵⁴ Winfried Baumgart, Vom Europäischen Konzert zum Völkerbund. Friedensschlüsse und Friedenssicherung von Wien bis Versailles (Darmstadt 1987) 111.

⁵⁵ Harold Nicholson, Friedensmacher 1919 (Berlin 1933) 56.

⁵⁶ Vgl. István Deák, Der K. (u.) K. Offizier 1848–1918 (Wien, Köln, Weimar 1991) 248f.

Summary

The principle of self-determination as developed respectively by Lenin and by Woodrow Wilson was based on different ideological premises and had originally a different meaning. Whereas in the case of Lenin the accent was on the right of secession from a given territorial state, self-determination was for Wilson fairly identical with “the government of the people”. Despite such differences self-determination became in the course of World War One a powerful rhetorical resource in the negotiations for the drawing of new European territorial assets.

Focussing on the diplomatic struggle about the drawing of the new boundaries between Italy and Yugoslavia and Italy and Austria, the article aims to illustrate how and with what results “self-determination” was applied as a political tool by states and national groups. The Yugoslavs succeeded in settling a new state thanks to the appeal to self-determination and to the backing of the victorious Serbian Kingdom. The German-speaking population of South Tyrol tried to appeal to self-determination as well in order to avoid being incorporated into Italy, but they failed. In this case the Peace Conference acknowledged the necessity for Italy to obtain a “strategical border” at the Brenner Pass, fully disregarding the right of self-determination of the populations involved. In the port town Fiume/Rijeka both the Italian majority and the Croatian minority appealed to self-determination, claiming the right to join Italy and Yugoslavia respectively. Unlike in the case of South-Tyrol, Italy in this case supported the requests of the majority of the inhabitants of Fiume, referring to the democratic principles propagated by Wilson. After a confused phase when the poet Gabriele D’Annunzio occupied Fiume with some thousand volunteers, the port town was declared a “Free State” in the Treaty of Rapallo in 1920. In conclusion, as these few examples illustrate, at the end of World War One the principle of self-determination displayed on international public opinion a huge suggestive power which did not correspond to the logic of the real assets handed over at the Peace Conference or in later arrangements.

Marc Frey

Selbstbestimmung und Zivilisationsdiskurs in der amerikanischen Außenpolitik 1917–1950

There shall be no annexations, no contributions, no punitive damage. Peoples are not to be handed about from one sovereignty to another by an international conference or an understanding between rivals and antagonists. 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 actions which statesmen will henceforth ignore at their peril

(Woodrow Wilson, Address to Congress, 11 February 1918)¹.

Nearly forty years ago a Professor of Political Science who was also President of the United States, Woodrow Wilson, enunciated a doctrine which was ridiculous, but which was widely accepted as a sensible proposition, the doctrine of self-determination. On the surface it seemed reasonable: let the people decide. It was in fact ridiculous because the people cannot decide until somebody decides who are the people
(Ivor Jennings)².

Nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelte sich die Selbstbestimmung zu einem völkerrechtlichen Prinzip, über dessen Charakter als Norm bis heute gestritten wird³. So bilden nach Artikel 1 der Charta der Vereinten Nationen Selbstbestimmung und Gleichheit die Voraussetzung für die Entwicklung guter Beziehungen zwischen den Staaten. Artikel 55 stellt sogar einen Zusammenhang her zwischen dem Prinzip auf Selbstbestimmung und sozioökonomischem Wohlergehen⁴. In politischer, sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht betrachtet die UN Charta Selbstbestimmung als eine wesentliche Voraussetzung für Frieden, Fortschritt und Entwicklung. Diese hochgesteckten Erwartungen konnte das Selbstbestim-

¹ Arthur S. Link et al (Hrsg.), The Papers of Woodrow Wilson, Vol. 46 (January 16–March 12, 1918) (Princeton 1984) 321.

² Ivor Jennings, The Approach to Self-Government (Cambridge 1956) 55f.

³ Einführend siehe Anthony Anghie, Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law (Cambridge 2004); Robert J. Beck und Thomas Ambrosio (Hrsg.), International Law and the Rise of Nations. The State System and the Challenge of Ethnic Groups (New York 2002); Joshua Castellino, International Law and Self-Determination. The Interplay of the Politics of Territorial Possession with Formulations of Post-Colonial ‚National‘ Identity (The Hague 2000); Robert McCrorquodale (Hrsg.), Self-Determination in International Law (Aldershot 2000); Stephan Hobe und Otto Kimminich, Einführung in das Völkerrecht. 8., vollständig neu bearbeitete u. erweiterte Auflage (Tübingen 2004) 111–119.

⁴ www.un.org/aboutun/charter/.

mungsrecht kaum befriedigen, zumal es bis heute keine rechtlich verbindliche Definition von Volk gibt. Statt dessen diente es vornehmlich während der fünfziger und sechziger Jahre dazu, die Forderungen antikolonialer Bewegungen in der Dritten Welt zu untermauern, die ein Ende von Fremdherrschaft und Kolonialismus verlangten. Führer antikolonialer Bewegungen knüpften an das Selbstbestimmungsrecht klar definierte Erwartungen: Für sie bedeutete es das Recht, unabhängige, souveräne Staaten in den von Kolonialmächten beherrschten Gebieten zu errichten. Dabei bezogen sie das Selbstbestimmungsrecht in aller Regel auf alle sozialen Gruppen, die auf einem Territorium lebten, das zuvor von den Kolonialmächten als Einheit definiert worden war. Für nationalistische Führer und deren Bewegungen war also die räumliche Dimension klar, auf die das Selbstbestimmungsrecht Anwendung finden sollte. Damit war gewissermaßen auch eine zeitliche Dimension benannt: Das Prinzip der Selbstbestimmung war mit dem Ende des Kolonialismus weltweit durchgesetzt.

Diese recht einfache und vielfach pragmatische Definition wurde schon während des Prozesses der Dekolonialisierung kritisiert. Separatisten verlangten für ihre soziale Gruppe eigene Souveränität, Bürgerkriege stellten etablierte Grenzziehungen in Frage, und konkurrierende Ansprüche, die durch das Selbstbestimmungsrecht legitimiert wurden, verschärften Spannungen und Konflikte. Völkerrechtler diskutierten die Reichweite und Bedeutung des Selbstbestimmungsrechts, und manche fürchteten gar, daß angesichts mangelnder Definitionen und Ausführungsbestimmungen eine *reductio ad absurdum* denkbar war, bei der jedes einzelne Individuum seinen eigenen souveränen Staat gründen könnte⁵.

Während das Selbstbestimmungsrecht nach dem Ersten Weltkrieg international Verbreitung fand und nach dem Zweiten Weltkrieg schließlich ein (wenn auch umstrittener) Teil des Völkerrechts wurde, wurde es kaum, wenn überhaupt, von Repräsentanten des Staates verwendet, der maßgeblich an der Popularisierung des Prinzips beteiligt war: den Vereinigten Staaten. Tatsächlich ragt die von Erez Manela als ‚Wilsonian Moment‘ bezeichnete Periode zwischen dem Kriegseintritt der Vereinigten Staaten im April 1917 und der unmittelbaren Nachkriegszeit als eine singuläre Phase heraus. Nachdem Wilson unbeabsichtigt eine „Büchse der Pandora“ geöffnet hatte, zögerten nachfolgende Präsidenten, Außenminister und Diplomaten, den Begriff zu verwenden⁶. Interessanterweise wurde (und wird) das Selbstbestimmungsprinzip weder in der internen diplomatischen Korrespondenz noch in medialen Repräsentationen amerikanischer Außenpolitik verwendet. Selbst Franklin Roosevelt, der sich öffentlich immer wieder für Menschenrechte, Demokratie und Internationalismus aussprach, verwendete den Begriff äußerst selten und niemals öffentlich. Die Zurückhaltung gegenüber dem Prinzip der Selbstbestimmung war so groß, daß die amerikanische Delegation bei der Gründungskonferenz der Vereinten Nationen in Dumbarton Oaks den Begriff nicht in

⁵ Clyde Eagleton, Self-Determination in the United Nations, in: *The American Journal of International Law* 47.1 (1953) 88–93.

⁶ Zara Steiner, *The Lights That Failed*, in: European International History (Oxford 2005) 4.

die Verhandlungen einführte. Statt dessen war es die Sowjetunion, die auf einer Aufnahme des Selbstbestimmungsrechts in die Charta der Vereinten Nationen bestand. Diese Diskrepanz zwischen der Popularisierung des Selbstbestimmungsprinzips durch Woodrow Wilson einerseits und seiner Nichtverwendung durch die amerikanische Diplomatie bis in die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg andererseits bedarf einer Erklärung.

Woodrow Wilson und Selbstbestimmung

Die schillernde Bedeutung des Konzepts des Selbstbestimmungsprinzips war schon Woodrow Wilson 1918/1919 bewußt⁷. Während des Krieges von Wilson als ein Instrument gedacht, um dauerhaften Frieden zu schaffen, wurde bei Kriegsende auch ihm klar, daß es Fragen aufwarf, deren Komplexität er deutlich unterschätzt hatte. Angesichts der Auseinandersetzungen zwischen Wilson und den Alliierten in Paris und den vielfältigen, zum Teil konkurrierenden Ansprüchen von Politikern unterschiedlichster Couleur und Nationalität konnte es kaum verwundern, daß sich an das Prinzip der Selbstbestimmung große Erwartungen und Enttäuschungen knüpften. Denn die Hoffnungen auf eine allgemeine Umsetzung des Selbstbestimmungsrechts manifestierten sich nicht nur in Europa, sondern weltweit. Wilsons Ausführungen dessen, was er unter dem Selbstbestimmungsprinzip verstand, mußten im Rahmen eines Bündnisses mit den Alliierten und im Kontext einer großen Friedenskonferenz notwendigerweise vage und verhandelbar bleiben. Auch seine eigene Auffassung des Selbstbestimmungsprinzips blieb diffus. Wilson näherte sich dem Prinzip nicht als Jurist, sondern als Historiker und Politiker. Im Grunde verstand Wilson unter dem Selbstbestimmungsrecht unterschiedliche, in seiner politischen Philosophie miteinander in Beziehung stehende Phänomene: Wilson knüpfte das Selbstbestimmungsprinzip an ein bestimmtes politisches System, die Demokratie. Für ihn war ‚gutes Regieren‘ (governance) eine Voraussetzung. Schließlich folgte für Wilson das Selbstbestimmungsprinzip auf eine Befähigung, dieses verantwortlich und tatsächlich auszuüben. Mit anderen Worten: Selbstbestimmung war an Konditionen gebunden.

Entgegen landläufiger Meinung verwendete Wilson den Begriff in seinen berühmten 14 Punkten überhaupt nicht, und seine Ausführungen über einen Ausgleich der Interessen von Kolonisierten und Kolonialmächten oder von größt-

⁷ Zu Wilson siehe *H. W. Brands*, Woodrow Wilson (New York 2003); *Kendrick A. Clements & Eric A. Cheezum*, Woodrow Wilson (Washington, DC 2003); *Thomas J. Knock*, To End All Wars. Woodrow Wilson and the Quest for a New World Order (Princeton, NJ 1992); *Georg Schild*, Between Ideology and Realpolitik. Woodrow Wilson and the Russian Revolution, 1917–1921 (Westport, CT 1995); *Klaus Schwabe*, Woodrow Wilson, Revolutionary Germany, and Peacemaking, 1918–1919: Missionary Diplomacy and the Realities of Power (Chapel Hill 1985); *Robert W. Tucker*, Woodrow Wilson and the Great War. Reconsidering America’s Neutrality 1914–1917 (Charlottesville, VA 2007).

möglicher Autonomie für die Völker Österreich-Ungarns (für dessen Erhalt er sich aussprach) schließen auch nicht zwingend auf das Prinzip der Selbstbestimmung. Erstmals bediente er sich des Begriffs in einer Rede vor dem Senat am 11. Februar 1918 (die sogenannte Vier-Punkte-Rede). In der künftigen Friedensordnung, so der Präsident, müßten „nationale Aspirationen respektiert werden“, Völker nur mit ihrer Zustimmung regiert werden („governed only by their own consent“). „Selbstbestimmung ist keine hohle Phrase“, fuhr er fort, sondern „ein zwingendes Handlungsprinzip, das Staatsmänner nur noch auf eigene Gefahr ignorieren können“. Aus diesem „Handlungsprinzip“ leitete Wilson die Forderung ab, daß „jede mit diesem Krieg zusammenhängende territoriale Regelung nur im Interesse und zum Wohl der betroffenen Bevölkerungen“ getroffen werden könne⁸. In seiner Rede vor dem Kongreß sprach er grundlegende Voraussetzungen an, die für ihn bei der Anwendung des Selbstbestimmungsprinzips maßgeblich waren. Mit „government by consent“ meinte er Demokratie; sein Verweis auf die Staatsmänner, die das Selbstbestimmungsrecht nur noch auf eigene Gefahr ignorieren könnten, bezog sich auf eine noch zu etablierende Norm der internationalen Gemeinschaft; und die ungeklärten territorialen Fragen waren für ihn ein Problem der europäischen – nicht der globalen – Ordnung. Darüber hinaus glaubte Wilson, daß Demokratien nicht gegeneinander Krieg führen würden, weil informierte öffentliche Meinungen und das überragende Interesse an friedlichem Austausch und Handel dies nicht zuließen. Vor diesem Hintergrund schält sich die Bedeutung heraus, die Wilson dem Selbstbestimmungsprinzip beimaß. Es war eine politische Vision, die er aus der Geschichte, insbesondere der anglo-amerikanischen Geschichte, ableitete, und die auf drei Grundsätzen ruhte: Eignung beziehungsweise Befähigung, governance und Charakter des politischen Systems.

Eignung beziehungsweise Befähigung stand für Wilson in engem Zusammenhang mit seinen Vorstellungen und Vorurteilen über Individuen, Völker und Nationen. Als erster Demokrat aus dem Süden, der nach dem amerikanischen Bürgerkrieg ins Weiße Haus einzog, war Wilson von einer Hierarchie ethnischer Gruppen und Kulturen überzeugt. Wie viele seiner Zeitgenossen beeinflußte ihn sozialdarwinistisches Gedankengut, wenn auch eines, das von den Ideen des amerikanischen Progressivismus durchdrungen war. Dieser postulierte die generelle Entwicklungsfähigkeit aller Menschen durch Bildung, Wissenschaft und Technik. Wilson war davon überzeugt, daß Nichtweißen grundlegende bildungsmäßige, moralische und politische Voraussetzungen für die Selbstregierung fehlten. Schon in seinen jüngeren Jahren als Historiker und Politikwissenschaftler hatte er seiner Überzeugung Ausdruck verliehen, daß Afro-Amerikaner in den Vereinigten Staaten und Nichtweiße in der außereuropäischen Welt „zurückgeblieben“ waren und einer Ausbildung bedurften, um ‚zivilisiert‘ zu werden. Als Präsident setzte er sich für den Ausbau der Rassentrennung bei Bundesangestellten aus. Damit förderte er die Institutionalisierung der rassistischen, zutiefst ungerechten und dis-

⁸ Arthur S. Link et al (Hrsg.), The Papers of Woodrow Wilson, Vol. 46 (January 16–March 12, 1918) (Princeton 1984) 321.

kriminierenden Segregation, des sogenannten „Jim Crow-Systems“ im Süden, auf Bundesebene. Als ‚public intellectual‘ und politischer Kommentator begrüßte er die amerikanische Kolonialisierung der Philippinen im Jahre 1902. In Anlehnung an Rudyard Kiplings „White Men’s Burden“ sah er in ihr eine Gelegenheit, den „ungestümen, heißblütigen jungen Männern unseres Landes“ die Möglichkeit zu geben, die Unzivilisierten zu zivilisieren⁹. Koloniale Verwaltung und graduelle Anleitung von Afro-Amerikanern konnten noch ‚unbefähigte Völker‘ („unfit races“) über einen längeren Zeitraum hinweg in verantwortlich handelnde Bürger verwandeln, die in der Lage waren, ihre demokratischen Rechte und Pflichten wahrzunehmen. Dabei schwiebte Wilson eine sich über mehrere Generationen erstreckende Phase der Ausbildung vor. Nach heutigem Verständnis flossen hier herabwürdigende, rassistische Vorstellungen über Menschen anderer Hautfarbe zusammen mit Wilsons Glauben an die generelle Entwicklungsfähigkeit aller Menschen und seine Überzeugung, diese Entwicklungsfähigkeit auch fördern zu müssen. In diesem Sinn berief er einen liberalen Demokraten, Francis Burton Harrison, zum Gouverneur der Philippinen, und er instruierte ihn, philippinischen Abgeordneten in beiden Kammern des Parlaments eine Mehrheit einzuräumen und deren Beschlüsse anzuerkennen. Faktisch führte er damit eine weitreichende Autonomie auf den Philippinen ein. Diese Selbstregierung erfolgte allerdings unter amerikanischer Aufsicht und Anleitung, die es Filipinos ermöglichen sollte, demokratische Regeln zu verinnerlichen, die sie wiederum zur Erlangung der Unabhängigkeit befähigten¹⁰. Das philippinische Experiment, so glaubte der Präsident, ließe sich auch auf andere koloniale Konstellationen übertragen und damit gewissermaßen internationalisieren. Das Treuhandprinzip und die Mandatsherrschaft des Völkerbundes, die der Präsident auf der Pariser Friedenskonferenz propagierte, entsprach seiner Vorstellung guten kolonialen Regierens.

„Zurückgebliebene Völker“ benötigten Anleitung. Deren Eliten und Führer sollten bestimmten Normen und Praktiken folgen. Bereits in seinem 1893 veröffentlichten Buch „An Old Master and Other Political Essays“ hatte Wilson geschrieben, daß Souveränität nicht vom Volk, sondern von dessen Führern ausgeübt werde¹¹. Sie, die Eliten, waren die lokalen Vertreter von Verantwortlichkeit, Wandel und Moderne, und damit standen sie in einer dialektischen Verpflichtung: Führung – Regierung – erhielten ihre legitime Macht durch die Zustimmung der Regierten; aber die Regierung hatte die Verpflichtung zu führen. Demokratische Wahlen legitimierten die Führung; Führung bedeutete Erziehung des Wahlvolks. Wilsons Schwager, Stockton Axson, gab die Vorstellungen des Präsidenten mit

⁹ Brett Bowden, In the Name of Progress and Peace: The ‚Standard of Civilization‘ and the Universalizing Project, in: Alternatives 29 (2004) 43–68; Gerrit W. Gong, The Standard of ‚Civilization‘ in International Society (Oxford 1984).

¹⁰ Werner Brecht, Selbstbestimmung und imperiale Herrschaft. Zur Haltung Woodrow Wilsons gegenüber der außereuropäischen Welt (Münster 1991); Michael Dennis, Looking Backward: Woodrow Wilson, the New South, and the Question of Race, in: American Nineteenth Century History 3.1 (2002) 77–104.

¹¹ Woodrow Wilson, An Old Master and Other Political Essays (New York 1893) 80.

den Worten wieder, Führung habe die Aufgabe, „die Fähigkeit der Menschen zu stärken, richtig von denjenigen geführt zu werden, die sie wählen und führen“¹². Heute würden wir dies als ‚gutes Regieren‘ oder ‚good governance‘ bezeichnen. Für Wilson war gutes Regieren nicht allein eine moralisch-theoretische Forderung. In seiner Mexiko- und Zentralamerikapolitik machte er sie zur Grundlage seiner Politik. Kein anderer Präsident zuvor intervenierte so häufig in die Angelegenheiten der südlichen Nachbarn. Diese Interventionen waren Ausdruck seines Willens, den dortigen Führungen gutes Regieren beizubringen. Im Grunde genommen waren die Interventionen in Mexiko (1913–1916), Haiti (1915) und der Dominikanischen Republik (1916) Strafexpeditionen. Wilson wollte damit Führungen ersetzen beziehungsweise bestrafen – bestrafen dafür, daß sie korrupt und ineffizient regierten, Marktprinzipien verletzten, die Unverletzlichkeit privaten Eigentums mißachteten, sich nicht um ausgeglichene Staatshaushalte kümmerten und Kredite nicht bedienten. Kurzum, Wilson präsentierte sich als entschiedener Verfechter ‚guten Regierens‘ gemäß der von ihm selbst definierten Standards und als Präsident, der in den ersten Jahren seiner Amtszeit Interventionen als ein probates Mittel für Regimewechsel betrachtete¹³.

Ebenso war Wilson von der Überlegenheit demokratischer Systeme über alle anderen Regierungsformen überzeugt. In diesem Sinne glaubte er, die Vereinigten Staaten hätten eine moralische Pflicht, Menschen vom Joch autokratischer Herrschaft zu befreien, handelte es sich nun um Spanier auf Cuba und den Philippinen, um Mexiko oder um das kaiserliche Deutschland. Befreiung und Demokratisierung waren seine Argumente, mit denen er die Intervention in Mexiko und später den Kriegseintritt der Vereinigten Staaten als assoziierte Macht der Alliierten im Krieg gegen das ‚autokratische‘ Kaiserreich begründete. Letztlich konnten nur Demokratien ‚gutes Regieren‘ im Innern und Frieden nach Außen gewährleisten. Interessanterweise nehmen diese Vorstellungen die Grundannahmen der Democratic Peace Theory vorweg, die nach dem Zweiten Weltkrieg von amerikanischen Politologen entwickelt wurde und die davon ausgeht, daß ein globaler Frieden am Besten durch die weltweite Etablierung demokratischer Prinzipien gewährleistet sein würde¹⁴.

Eignung, ‚gutes Regieren‘ und Demokratie waren also für Wilson die zentralen Säulen, auf denen das Prinzip der Selbstbestimmung ruhte. Zugleich waren dies

¹² Axson Stockton, ‚Brother Woodrow‘: A Memoir of Woodrow Wilson (Princeton 1993) 221, zitiert in: Lloyd Ambrosius, Wilsonianism: Woodrow Wilson and his Legacy in American Foreign Relations (New York 2002) 27.

¹³ Kendrick A. Clements and Eric A. Cheezum, Woodrow Wilson (Washington 2003) 130–134.

¹⁴ Zur aktuellen Diskussion um die Democratic Peace Theory siehe Anna Geis, Lothar Brock und Harald Müller (Hrsg.), Democratic wars: Looking at the Dark Side of Democratic Peace (Basingstoke 2006); Joanne Gowa, Ballots and Bullets: The Elusive Democratic Peace (Princeton 1999); Dan Reiter und Allan C. Stam, Democracies at War (Princeton 2002); Jack Snyder, From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict (New York 2000); Stephen M. Walt, Revolution and War (Ithaca 1996); Spencer R. Weart, Never at War: Why Democracies Will Not Fight one Another (New Haven 1998).

hohe Hürden – und vage Hürden dazu –, und Wilson hielt wenig von einer universalen Geltung des Prinzips. Wilsons Eintreten für das Prinzip der Selbstbestimmung im Jahre 1918 hatte sowohl etwas mit den Notwendigkeiten des Krieges als auch mit der bolschewistischen Herausforderung zu tun, die Selbstbestimmung als Schlachtruf verwandte, um die unterdrückten Völker (und Klassen) dieser Erde hinter ihre Fahnen zu scharen. Wilson betrachtete Selbstbestimmung vor allem als prozessuales Prinzip – auch wenn er es ein einziges Mal als „Handlungsprinzip“ bezeichnete. Doch Grundlage konkreten politischen Handelns konnte das kaum bedeuten. Selbstbestimmung war gewissermaßen End- oder Höhepunkt kultureller, sozialer und politischer Entwicklung, sie war eine zivili-satorische Errungenschaft, die Umsicht und Vernunft voraussetzte. Als erster Präsident, der seit dem Bürgerkrieg aus dem Süden kam, und als Sohn des Südens, der die nach wie vor offenen Wunden der Vergangenheit heilen wollte, hegte Wilson einen „enduring bias against localism and sectionalism in almost any conceivable form“¹⁵.

Die Umsetzung des Prinzips der Selbstbestimmung im Rahmen der Pariser Friedenskonferenzen wird in diesem Band an anderer Stelle von Marina Cattaruzza und Jost Dülffer näher untersucht. Hier genügt es, auf den kontingenten Charakter hinzuweisen, mit dem das Prinzip der Selbstbestimmung angewendet wurde. Im Fall der territorialen Neuordnung, die auf den Zerfall des Habsburgerreiches folgte (und ihn beschleunigte), waren disparate Gründe für die Haltung des amerikanischen Präsidenten verantwortlich: gutes Lobbying (Tschechoslowakei), mangelnde Kenntnis der lokalen Verhältnisse (Sudetenland), Einwilligung in alliierte Forderungen (Südtirol, Österreich, Belgien), politische Zweckdienlichkeit und mangelnde Alternativen (Jugoslawien), historische Legitimität (Polen, Elsaß-Lothringen) sowie taktische Erwägungen (Rußland und das Baltikum). Von einer generellen Anwendung des Prinzips der Selbstbestimmung waren der Präsident und die amerikanische Diplomatie weit entfernt. Nur in vereinzelten Fällen gelang es, die vielstimmigen Widerstände der Alliierten und der Führer nationalisti-scher Gruppen zu überwinden und auch die eigenen Vorbehalte gegenüber dem Prinzip der Selbstbestimmung hintanzustellen. Wilsons Haltung in der Frage des Rheinlandes, des Saarlandes und einiger Volksabstimmungen in Europa wiesen in die Richtung, die er gehen wollte. Letztlich sollten die vielen territorialen Konflikte auf kooperative Weise im Rahmen des Völkerbundes, der „Gemeinschaft zivilisierter Völker“, gelöst werden. Er war der Zusammenschluß, die Organisation, die über die Mechanismen und Instrumente verfügen sollte, um den Prozeß der Selbstbestimmung langfristig steuern zu können.

Selbstbestimmung wurde aber nicht allein zwischen den Siegern und Verlierern des Ersten Weltkrieges oder den Führern sich konstituierender Nationalstaaten kontrovers diskutiert. Auch innerhalb der amerikanischen Administration war das Prinzip höchst umstritten. Wilsons eigener (und relativ einflußloser) Außenminister, Robert Lansing, sah in dem Prinzip eine Gefahr für die internationale

¹⁵ Niels Aage Thorsen, *The Political Thought of Woodrow Wilson* (Princeton 1988) 234.

Gemeinschaft. Er formulierte Bedenken, die bis heute die Diskussion um das Prinzip der Selbstbestimmung prägen: „When the President talks of ‚self-determination‘ what unit has he in mind? Does he mean race, a territorial area or a community? Without a definite unit which is practical, application of this principle is dangerous to peace and stability. ... The more I think about the President’s declaration as to the right of ‚self-determination‘ the more convinced I am of the danger of putting such ideas into the minds of certain races. ... The phrase is simply loaded with dynamite.“¹⁶ Lansings Assoziierung von Selbstbestimmungsprinzip und Dynamit wurde offensichtlich von nachfolgenden Administrationen geteilt. Denn anders lässt es sich kaum erklären, daß sich der Begriff im diplomatischen Vokabular des offiziellen Amerika in der Zwischenkriegszeit nicht nachweisen lässt. Mitverantwortlich dafür waren nicht nur eigene Bedenken und die Forderungen von Europäern unterschiedlichster politischer, nationaler und kultureller Couleur. Aufmerksam beobachtet von der amerikanischen Diplomatie, machten sich Wilsons Forderungen diejenigen zu Eigen, die gemäß seiner Einschätzung über Eignung, ‚gutes Regieren‘ und politisches System überhaupt nicht berechtigt waren, das Prinzip der Selbstbestimmung einzufordern: die Nationalisten in den Kolonien und in den Ländern, deren souveräne Rechte von Europäern eingeschränkt wurden (etwa China oder Siam). Es waren nämlich zunächst weniger Lenins Forderungen nach Selbstbestimmung, sondern Wilsons liberale Variante, die den Nationalisten eine transnationale Sprache und eine klar verständliche Botschaft gab, mit der sie die Massen elektrisieren konnten. Sicherlich muß dieser Befund angesichts des Auftretens etwa der indischen oder vietnamesischen Kommunisten relativiert werden. Dennoch erscheint die These plausibel, daß viele Nationalisten das Prinzip der Selbstbestimmung zunächst weniger mit Lenin als mit Wilson assoziierten. Schließlich waren die meisten Nationalisten in außereuropäischen Regionen ‚bürgerlich‘ – sie waren Teil der Bildungseliten, in der Regel westlich sozialisiert und mitnichten antikapitalistisch. Wilsons liberale Agenda lag den antikolonialistischen Nationalisten in Korea, China, Indien und Ägypten näher als die Forderung nach Revolution und fundamentalem sozialen, politischen und wirtschaftlichen Wandel. Erst als sich im Jahresverlauf 1919 abzeichnete, daß sich die liberale Variante des Prinzips der Selbstbestimmung nicht durchsetzte und sich andererseits die kommunistische Position in Rußland konsolidieren konnte, wurde Lenin auch von breiteren nicht-kommunistischen Kreisen rezipiert. Nach dem Ersten Weltkrieg forderten Nationalisten in der außereuropäischen Welt ein, was sie nach dem Zweiten Weltkrieg durchsetzen konnten: das Prinzip der Selbstbestimmung als Instrument zur Erlangung staatlicher Unabhängigkeit im kapitalistischen Weltsystem (China und Vietnam bilden die Ausnahmen)¹⁷.

¹⁶ Michla Pomerance, The United States and Self-Determination: Perspectives on the Wilsonian Conception, in: *The American Journal of International Law* 70.1 (1976) 1–27.

¹⁷ Erez Manela, *The Wilsonian Moment. Self-Determination and the International Origins of Anticolonial Nationalism* (Oxford 2007) 221.

Zweifellos waren dies nicht beabsichtigte Wirkungen präsidentieller Rhetorik und amerikanischer Kriegspropaganda. Jedenfalls verschwand nach Wilsons Schlaganfall vom 2. Oktober 1919 der Begriff aus dem Vokabular der amerikanischen Außenpolitik. Es scheint fast so, als hätten sich die Akteure der amerikanischen Außenpolitik stillschweigend darauf verständigt, nie wieder vom Prinzip der Selbstbestimmung zu sprechen. So finden sich in den *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States*, der offiziellen Aktenpublikation zur Geschichte der amerikanischen Außenpolitik, nur zwei Textstellen, die auf eine Verwendung des Begriffs durch amerikanische Diplomaten hinweisen¹⁸. Die Gründe für diese Zurückhaltung liegen zumindest für die Zwischenkriegszeit auf der Hand.

Selbstbestimmung und amerikanische Außenpolitik 1920 bis 1943

Nach den erbitterten Auseinandersetzungen über den Versailler Vertrag in der amerikanischen Öffentlichkeit und Politik sowie der Ablehnung des Vertragswerkes im Senat verfolgten die Vereinigten Staaten eine Außenpolitik des „selektiven Unilateralismus“ (Jürgen Heideking). Das bedeutete nicht grundsätzlich die Zurückweisung internationaler Verantwortlichkeiten, wohl aber eine Zurückhaltung in Fragen, die nicht unmittelbar die Sicherheit und das nationale Interesse der Vereinigten Staaten berührten. Nach Ausbruch der großen Weltwirtschaftskrise mündete dies schließlich im Isolationismus¹⁹. Während dieser Zeit wurde das Prinzip der Selbstbestimmung von europäischen, lateinamerikanischen, asiatischen und afrikanischen Regierungen und Führern eingefordert, um staatliche Souveränität über umstrittene Gebiete auszuweiten oder um territoriale Ansprüche zu untermauern. Dies gilt etwa für Japan, das seine Aggression in Nordchina und die Gründung des von ihm abhängigen Mandschukuo damit begründete, der legitimen Selbstbestimmung müsse eine Phase politischer ‚Ausbildung‘ unter Führung Japans vorangehen. Jüdische Migranten aus Europa verlangten unter Bezug auf das Selbstbestimmungsprinzip die Souveränität über Teile Palästinas, und die Palästinenser forderten das Gleiche ebenfalls im Namen des Selbstbestimmungsprinzips. Schließlich nannte sogar Adolf Hitler das Prinzip als eine Legitimationsgrundlage für die Annexion Österreichs im Jahre 1938.

Aus innen- und außenpolitischen Gründen war Selbstbestimmung daher für die amerikanische Diplomatie kein vertretbares Prinzip. Völkerrechtlich war es noch nicht fixiert. Daher orientierte sich die amerikanische Außenpolitik an etablierten Normen, die prinzipiell nicht umstritten waren: die Unantastbarkeit der Souveränität bestehender Staaten sowie, in der Frage der Anerkennung von Re-

¹⁸ <http://digital.library.wisc.edu/1711.dl/FRUS>.

¹⁹ Jürgen Heideking, Geschichte der USA (Tübingen 21999) 289 ff.

gierungen, die passive oder aktive Legitimation der Regierenden durch die Bevölkerung. Der Nachweis der aktiven Zustimmung von Bevölkerungen für ihre Regierungen – eines der Kriterien Woodrow Wilsons – wurde unter den republikanischen Administrationen der zwanziger Jahre nicht mehr verlangt. Während der dreißiger Jahre propagierte schließlich Präsident Franklin Roosevelt eine Politik der Nichteinmischung und der gegenseitigen Konsultationen zwischen souveränen Staaten, insbesondere im Hinblick auf Lateinamerika (‘good neighbor policy’). Selbstbestimmung gehörte in diesem Kontext nicht zum Vokabular der Diplomatie und des Völkerrechts. Gleiches galt auch für die amerikanische Kolonialpolitik. So wurde im Tydings-McDuffee Act von 1934 den Philippinen die „Unabhängigkeit“ und die „Selbstregierung“ binnen zehn Jahren versprochen²⁰.

Roosevelt war die Problematik des Prinzips der Selbstbestimmung durchaus bewußt. Nur an einigen wenigen Gelegenheiten verwendete er den Begriff, so beispielsweise auf der Konferenz von Teheran im November/Dezember 1943, als er Stalins Forderungen nach einer Restitution russischer (sowjetischer) Souveränität über die baltischen Staaten anerkannte. Stalin, so bat Roosevelt den sowjetischen Diktator, möge doch eine Volksabstimmung über die Frage von baltischer Selbstbestimmung und russischer Souveränität abhalten, denn so könne er die Annexion besser vor der amerikanischen Öffentlichkeit rechtfertigen. Bereits kurz zuvor waren Roosevelt und Churchill übereingekommen, „that the Italian people will be reconstituted into a nation in accordance with the principles of self-determination“²¹. Doch abgesehen von diesen beiden Gelegenheiten, an denen Roosevelt den Begriff Selbstbestimmung in den Mund nahm, ließ er sich zu keinen expliziten Verweisen auf das Prinzip hinreißen. In seinen zentralen Botschaften an die internationale Gemeinschaft, etwa die „Four Freedoms“-Rede vor dem amerikanischen Kongress vom 6. Januar 1941, oder auch der Atlantik-Charta vom 14. August 1941, taucht der Begriff nicht auf. Die „Four Freedoms“-Rede zählte vier individuelle Rechte auf, die Roosevelt als universale Prinzipien des Menschenrechts verstanden wissen wollte. Die Atlantik-Charta dagegen benannte kollektive Rechte, aus denen sich partiell und selektiv das Prinzip der Selbstbestimmung ableiten ließ. So proklamierte sie den Wunsch „[to] see no territorial changes that do not accord with the freely expressed wishes of the peoples concerned“, und sie versprach, „[to] respect the right of all peoples to choose the form of government under which they will live“. „Sovereign rights and self-government“ sollten wiederhergestellt werden, wo immer sie gewaltsam entzogen worden waren²². Doch ließ sich daraus ein universales Recht auf Selbstbestimmung ableiten?

²⁰ Paul Kramer, *The Blood of Government. Race, Empire, the United States, & the Philippines* (Chapel Hill 2006).

²¹ Roosevelt-Stalin Meeting, December 1, 1943, in: FRUS 1943, The Conferences at Cairo and Tehran (Washington 1961) 594f.; Roosevelt-Churchill Meeting, May 22, 1943, in: FRUS 1943, The Conferences at Washington and Quebec (Washington 1970) 330f.

²² <http://www.fdrlibrary.marist.edu/od4freed.html> und <http://www.udhr.org/history/atlantic.htm>.

Selbstbestimmung und Kolonialismus

Die Frage eines universalen Rechts auf Selbstbestimmung stellte sich zwingend im Zusammenhang mit der Zukunft der Kolonialreiche. Während des Krieges äußerte sich Roosevelt viele Male zum Kolonialismus; insbesondere die französische Variante kritisierte der Präsident heftig. Zwischen 1942 und 1944 meinte er verschiedentlich, daß „Indochina den Franzosen nicht zurückgegeben werden sollte“, weil sie das Land „ausgequetscht“ und „überhaupt nichts getan hätten, um die Lebensbedingungen der Menschen zu verbessern“. Dem sowjetischen Diktator Josef Stalin erklärte er, daß „es den Menschen nach einhundert Jahren französischer Herrschaft in Indochina schlechter geht als vorher.“ Gegenüber besorgten britischen Gesprächspartnern meinte er, Indochina solle den Franzosen „genommen werden“. Wiederholte bestätigte Roosevelt öffentlich die Prinzipien der Atlantik-Charta und brachte damit zum Ausdruck, daß die Vereinigten Staaten prinzipiell am Ziel der Selbstregierung aller Völker festhielten. Er brüskeierte General Charles de Gaulle, den Führer des Freien Frankreich, indem er ihm bis zum Oktober 1944 die diplomatische Anerkennung verweigerte und den französischen Kolonialismus öffentlich kritisierte. Aus ähnlichen Motiven heraus schickte er 1942 einen persönlichen Repräsentanten nach Indien, um die Gespräche zwischen Briten und Kongresspartei über einen Machttransfer zu beobachten. Und während Roosevelt trotz drängender Bitten von Churchill einen Englandbesuch verweigerte, bereiste er beträchtliche Teile der kolonialen Welt, unter anderem Gambia, Marokko, Ägypten, Malta und den Iran.

Aber auch Roosevelt hegte stereotype und hierarchisierende Vorstellungen über Völker in der kolonialen Welt. Bevormundend meinte er etwa mit Blick auf die Vietnamesen – „Leute von kleiner Statur, wie die Javaner oder Burmesen“ –, diese seien „nicht kriegerisch“. Dahinter verbargen sich Vorstellungen vermeintlich kindlicher Qualitäten und von Unmündigkeit²³. Zwei Jahre später teilte er einer Gruppe afro-amerikanischer Journalisten seine Eindrücke einer Reise nach Gambia mit, einer kleinen britischen Kolonie an der Westküste Afrikas: „It's the most horrible thing I have ever seen in my life. The natives are five thousand years back of us. They are completely incapable of self-governing“²⁴. Ein weiteres Jahr später, im Februar 1945, gab er ein Gespräch mit der niederländischen Königin Wilhelmina mit den Worten wieder, in denen sich seine eigenen Gedanken spiegelten:

„I said: ‚What about New Guinea?‘ She threw up both hands and said: ‚New Guinea has the lowest form of human life in the world, their skulls have least

²³ Roosevelt-Stalin Meeting, 8. Februar 1945, in: FRUS, The Conferences at Malta and Yalta, 1945 (Washington 1955) 770. Ähnlich auch „The Indochina Problem“, H. T. Jarrell (Naval Attaché, Chongqing) an Director, Naval Intelligence (9 September 1944) National Archives II, College Park, Maryland (im folgenden NA), Record Group 59 (im folgenden RG), 851G.00/1-3045.

²⁴ Samuel I. Rosenman (Hrsg.), Public Papers and Addresses of Franklin Delano Roosevelt, 1944–1945 (New York 1950) 68.

developed, and they understand civilization probably less than any part of the world‘.²⁵

Die Ansichten des Präsidenten über außereuropäische Völker reflektierten durchaus ein humanitäres Interesse und eine Abneigung gegen Kolonialismus. Sie waren jedoch durchdrungen von Vorstellungen über rassisch-kulturelle Hierarchien, die Afrikaner am unteren Ende, Asiaten in der Mitte und Europäer und weiße Amerikaner am oberen Ende einer Skala menschlicher Entwicklung verorteten. Dazu hieß es von berufener Seite, vom Institute of Pacific Affairs, die asiatischen Kolonien unterschieden sich von den afrikanischen und karibischen durch ihre „weiter fortgeschrittene Kultur und ihre größere inhärente Fähigkeit zur Selbstregierung“²⁶.

Die wichtigsten Institutionen, die sich regierungsseitig mit dem Kolonialismus und damit auch mit Selbstregierung befaßten, waren die interministeriellen Subcommittees on Political Problems bzw. für Territorial Problems. Beide wurden bereits drei Wochen nach Pearl Harbor eingesetzt, um Pläne für die Nachkriegszeit zu entwickeln. Ihnen gehörten neben Mitarbeitern des State Departments und anderer Ministerien auch Mitglieder des Kongresses sowie Vertreter aus Medien und Wissenschaft an. Die innerhalb der Gremien geführten Diskussionen über Südostasien, um ein Beispiel herauszugreifen, offenbarten eine weitverbreitete Unkenntnis der Region und spiegelten die Abneigung des Präsidenten gegen den französischen Kolonialismus wider. So hieß es in einer Studie, die Franzosen hätten bewußt die indochinesische Bevölkerung ungebildet gelassen und die Lebensbedingungen nicht verbessert. In der entscheidenden Diskussion über Indochina im Subcommittee on Territorial Problems wurde denn auch festgehalten, daß die „französische Verwaltung nicht zufriedenstellend war“²⁷. Doch Forderungen nach Selbstregierung, ganz zu schweigen von Selbstbestimmung, wurden nicht erhoben. Zu keinem Zeitpunkt schlugen die Planer einen unmittelbaren oder baldigen Machttransfer von kolonialer Verwaltung zu nationalistischen Führern vor. Ungeachtet der schlechten Leistungen der Kolonialregime, insbesondere des französischen, konnten sich nur sehr wenige weiße Amerikaner funktionierende und effektive autochthone Verwaltungen vorstellen. Mitglieder der Planungsgremien waren sich darin einig, daß kein koloniales Territorium „bereit“ war für die Unabhängigkeit. Mit Blick auf Indochina wurde betont, daß „die Eingeborenen nicht über die notwendigen Qualifikationen verfügen, um die Verantwortung der Selbstregierung zu tragen“. Das Committee on Territorial Problems gelangte zu dem Schluß, daß „aufgrund der allgemeinen Zurückgebliebenheit der Bevölkerung die Gewährung der Unabhängigkeit in Indochina keine praktikable Lösung

²⁵ Ebd. 563.

²⁶ Report of the Research Secretary on the Institute of Pacific Affairs Research Program, 1940–1942, Eighth Conference Institute of Pacific Relations (Mont Tremblant, Canada, 9. Dezember 1942) NA, RG 59, Entry 673, Box 10.

²⁷ T-398 Indochina: Political and Economic Factors, 2. November 1943, NA, RG 59, Entry 673, Box 9; T Minutes 56, 11. November 1943, ebd.

in der unmittelbaren Zukunft ist“²⁸. Bezuglich Malayas war das Ergebnis der Beratungen vergleichbar: „Es gibt so wenig Elemente der Einheit und Stabilität in der Region. Unmittelbare Unabhängigkeit ist unmöglich.“²⁹ In ähnlicher Weise konstatierte Raymond Kennedy, ein Indonesien-Experte des Außenministeriums, die „Unreife“ der indonesischen nationalistischen Bewegung, und ein anderer, Kenneth Landon, meinte: „The time required to develop efficient self-government in the Indies would be dependent, of course, upon the skill of planning and the funds available. A start could be made in certain districts, mostly urban, immediately. With liberal funds and able administration, a good half of the population could be prepared for efficient self-government within perhaps 20 years. The hinterlands of Borneo, New Guinea, and other remote sections would require much longer; indeed, for perhaps 30 years these areas would have to be governed on a scheme similar to that operated in our ‚Indian Territories‘ during the 19th century.“³⁰

Die Länderexperten im amerikanischen Außenministerium und auch der Präsident waren sich darin einig, daß jeder staatlichen Unabhängigkeit von Kolonien eine Phase der Anleitung vorangehen müsse. Supervision im Rahmen einer Treuhandschaft war am besten geeignet, Mündigkeit und damit die Fähigkeit zur Selbstregierung herzustellen³¹. Während des Krieges wurden zahlreiche Vorschläge über die Ausgestaltung der Treuhandschaft erarbeitet. Doch bereits im August 1942 lenkte Außenminister Cordell Hull mit Zustimmung Roosevelts die Debatte in eine ganz bestimmte Richtung: konfrontiert mit der Frage, wer Treuhänder abhängiger Territorien sein solle, schlug Hull die Kolonialmächte vor³². Während eine Beteiligung der Vereinten Nationen oder auch eine von mehreren Großmächten verantwortete Treuhandschaft diskutiert wurden, engte der Vor-

²⁸ T-398 IndoChina: Political and Economic Factors, 2. November 1943, NA, RG 59, Entry 673, Box 9; T Minutes 56: Future Political Status of French Indo-China, 11. November 1943, ebd.; Memorandum on Indochina, Division of Far Eastern Affairs, Department of State, 4. September 1942, ebd., 851G.00/77; Views of the President with Respect to Indochina, Landon an Grew (10. Juli 1944) ebd., Lot 53D246, Box 2; The Indochina Problem, H. T. Jarrell (Naval Attaché, Chongqing) an Director, Naval Intelligence (9. September 1944) ebd., 851G.00/1-3045.

²⁹ H-49a British Empire: Southeastern Asia: Territorial Problems: British Malaya, 29. Februar 1944, ebd., Entry 673, Box 10.

³⁰ Kennedy an Low Abbot Moffat (24. Oktober 1944) ebd., 856D.00/10-1024; Answers to Questions concerning the Netherlands East Indies, Kenneth P. Landon, 19. Juli 1944, ebd., 856D.00/5-13-45.

³¹ Zum Treuhandkonzept siehe insbesondere William Roger Louis, Imperialism at Bay. The United States and the Decolonization of the British Empire (New York 1978) 88–117. Siehe auch Ganeshwar Chand, The United States and the Origins of the Trusteeship System, in: Fernand Braudel Center Review 14 (1991) 171–229; Akira Iriye, Power and Culture. The Japanese-American War, 1941–1945 (Cambridge MA 1981) 131–134; Victor Punqong, The United States and the International Trusteeship System, in: David Ryan, Victor Punqong (Hrsg.), The United States and Decolonization. Power and Freedom (New York 2000) 85–101.

³² Gary R. Hess, The United States’ Emergence as a Southeast Asian Power, 1940–1950 (New York 1987) 63 f.

schlag Hulls die Optionen faktisch ein. Die Gutachten der Expertengremien bestätigten die frühe Festlegung auf eine Treuhandschaft, die von den Kolonialmächten ausgeübt werden sollte. Im Fall Frankreichs beispielsweise hieß es, daß „die lange Erfahrung der Franzosen in der Kolonie zum allgemeinen Vorteil genutzt werden könnte“. Ähnlich lautete die Argumentation mit Blick auf Malaya: „[A]fter almost 150 years of experience in the area, during which they have provided law and order, an honest administration, and social services, virtually unsurpassed in any Far Eastern dependence, the British alone have the trained personnel for governing the country in the post-war period.“³³ Allerdings qualifizierten die Experten ihre Aussagen, wenn sie vorschlugen, daß die Treuhandstaaten in Übereinstimmung mit einer „Kolonialcharta“ handeln und den Vereinten Nationen gegenüber rechenschaftspflichtig sein sollten. Dies jedoch war in der von den Amerikanern gewünschten Form wegen des Widerstands der Kolonialmächte nicht durchsetzbar. Selbstregierung für die koloniale Welt wurde also als ein langfristiger Prozeß aufgefaßt, dem nicht unbedingt alle drei Wilson'schen Kriterien – Mündigkeit, governance und Demokratie – vorausgehen mußten, wohl aber implizit oder explizit die ersten beiden. Dabei war vom Prinzip der Selbstbestimmung in keinem einzigen Fall die Rede.

Auch gegenüber Osteuropa operierte die amerikanische Diplomatie nicht mit dem Prinzip der Selbstbestimmung. Zwar hatte die Sowjetunion im Januar 1942 die Prinzipien der Atlantik-Charta anerkannt. Doch zwei Jahre später hatte sich die Lage in Europa gewaltig verändert: die Rote Armee stieß mit Macht in die Mitte Europas vor. Angesichts der damit verbundenen Kräfteveränderungen hoffte Außenminister Hull nun darauf, Stalins Bedürfnis nach Sicherheit im Rahmen einer starken internationalen Organisation befriedigen zu können, die kollektiv für Frieden und Sicherheit sorgen würde. In ähnlicher Weise hoffte Roosevelt in Jalta darauf, die unterschiedlichen Interessen von Sowjets und Westalliierten in Osteuropa mit einer umfassenden Friedensordnung ausgleichen zu können³⁴. Insbesondere gegenüber Polen insistierte er auf einer repräsentativen Regierung und demokratischen Strukturen. Das Prinzip der Selbstbestimmung wurde in den Beratungen jedoch nicht thematisiert³⁵. Zurecht weist daher Wilson Miscamble darauf hin, daß „despite repeated public assurances regarding the aims

³³ T.398 Indo-China: Political and Economic Factors, 2. November 1943, NA, RG 59, Entry 673, Box 9; T Minutes 56: Future Political Status of French Indo-China, 11. November 1943, ebd.; H-49a British Empire: Southeastern Asia: Territorial Problems: British Malaya, 29. Februar 1944, ebd. Box 10. Siehe auch Pasvolsky an Hull, Trusteeship and Colonial Problems (18. August 1943) in: FRUS, The Conferences at Washington and Quebec 1943 (Washington 1970) 717–728; Stettinius an Roosevelt (19. Dezember 1944) NA, RG 59, Lot 53D444, Box 1. Stettinius bezog sich auf seinen Vorgänger Hull. Siehe Kennedy an Moffat (14. November 1944) ebd. 856D.00/11-1444.

³⁴ Klaus Schwabe, Weltmacht und Weltordnung. Amerikanische Außenpolitik von 1898 bis zur Gegenwart. Eine Jahrhundertgeschichte (Paderborn 2006) 144.

³⁵ Jost Dülffer, Jalta, 4. Februar 1945. Der Zweite Weltkrieg und die Entstehung der bipolaren Welt (München 1998) 24 f.

of extending freedoms and promoting democracy, the Roosevelt administration gave little explicit attention to specific means to foster self-determination“³⁶.

Überraschenderweise spielte für die amerikanische Diplomatie das Prinzip der Selbstbestimmung auch keine Rolle bei den Beratungen über die Formulierung der Charta der Vereinten Nationen. Nicht die Vereinigten Staaten, sondern die Sowjetunion bestand auf der Aufnahme des Prinzips in der Charta. Die amerikanische Delegation dagegen bevorzugte die Begriffe „Selbstregierung“ und „Unabhängigkeit“. Damit vermeid sie bewußt eine Definition von Volk oder der für eine Selbstbestimmung in Frage kommenden sozialen Gruppe³⁷. In Verkürzung der Kriterien, die Wilson der Durchsetzung des Prinzips der Selbstbestimmung zugrunde gelegt hatte, definierte Hull: „Self-government meant independence for those who had earned it and indicated the ability to use it.“³⁸

Ausblick

Aufgrund seiner amorphen Bedeutung gewann das Prinzip der Selbstbestimmung auch in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg für die amerikanische Außenpolitik und Diplomatie nicht an Attraktivität. Wenn der Begriff überhaupt verwendet wurde, dann in einer dezidiert antikommunistischen Bedeutung. Im Kontext des heraufziehenden Kalten Krieges entwickelte sich der Begriff geradezu zu einem Synonym für eine nicht-kommunistische Regierungsform. Beispielhaft kommt dies in einer Unterredung zwischen dem amerikanischen Botschafter und dem Diktator Stalin aus der Frühphase des Kalten Krieges zum Ausdruck. Darin erklärte der Botschafter Walther Bedell Smith: „It seemed to us that what the USSR meant by a friendly government was a government which was under the complete control of Moscow, and not one which was capable of self-determination.“³⁹ Und auch hier bezog sich Selbstbestimmung nicht auf ein Volk, sondern auf eine Regierung. Vor allem Regierungen, die vom Kalten Krieg in besonderer Weise betroffen waren, beriefen sich wiederholt auf das Prinzip der Selbstbestimmung. Das galt etwa für Südkorea, Südvietnam oder die Bundesrepublik Deutschland, also Staaten, die mit einer unmittelbaren kommunistischen Alternative konfrontiert waren. Karriere machte das Prinzip dann aber vor allem im Kontext der Dekolonialisierung, als nationalistische Führer unter Verweis auf die Selbstbestimmung, Un-

³⁶ Wilson D. Miscamble, From Roosevelt To Truman: Potsdam, Hiroshima, and the Cold War (Cambridge 2007) 38.

³⁷ Minutes of the 13th Five-Power Informal Consultative Meeting on Proposed Amendment, Held at San Francisco, 2. Juni 1945, in: FRUS (1945) Vol. 1: The United Nations (Washington 1967) 1106–1117.

³⁸ Minutes of the 45th meeting of the US Delegation, San Francisco, May 18, 1945, in: FRUS (1945) Vol. 1: The United Nations (Washington 1967) 797.

³⁹ Bedell Smith-Stalin conversation, 5. April 1946, in: FRUS (1946) Vol. 6: Eastern Europe, the Soviet Union (Washington 1969) 735.

abhängigkeit und Selbstregierung in den von den Kolonialmächten gezogenen territorialen Ordnungen verlangten.

Die Bedeutung und der Geltungsbereich des Prinzips der Selbstbestimmung sind bis heute politisch und völkerrechtlich umstritten. Die amerikanische Diplomatie bezieht sich nicht auf sie. Zu vage ist ihr Charakter, zu problematisch jede Definition der sozialen Gruppe, für die das Prinzip gelten soll. Nach wie vor wird es von denen eingefordert, die einen Status als marginalisierte oder diskriminierte soziale Gruppe beanspruchen. Als Staat, der in der Auseinandersetzung um die Rechte der first nations mit dem Problem der Selbstbestimmung konfrontiert ist, können die Vereinigten Staaten auch kein Interesse daran haben, daß sich das Prinzip zu einer völkerrechtlich allgemein akzeptierten Norm entwickelt. Historisch betrachtet war es von Beginn an äußerst umstritten, und schon Woodrow Wilson haderte sowohl mit der Bedeutung als auch mit seiner Anwendung. Theoretisch betrachtete Wilson Selbstbestimmung als ein allgemeingültiges, universales Prinzip. Aber er knüpfte es an normative Vorstellungen von Eignung beziehungsweise Mündigkeit, von ‚gutem Regieren‘ und demokratischer Regierungsform. Dies waren selbst definierte und nicht ausgehandelte Bedingungen. Das Selbstbestimmungsprinzip war somit Ausdruck eines bestimmten Diskurses über Zivilisation und Modernität. Im Verständnis des amerikanischen Präsidenten war es mehr ein Versprechen als ein unmittelbares politisches Ziel.

Summary

This chapter tries to show that the principle of self-determination, as promoted by Woodrow Wilson, was dependent on normative notions of eligibility, governance and political systems. Theoretically, Wilson thought of it as a universal principle. In practice, however, it was conditioned upon standards set by him and by what at the time was called the “civilized nations”. Self-determination was not only a contested issue among the victors of World War I, the defeated and the leaders of various nascent nations in Eastern and Southeastern Europe. Within the U.S. administration itself, self-determination was a contested issue. After Wilson’s stroke of October 2, 1919, which left the President unable to perform, the principle of self-determination became, for all practical purposes, a taboo in American diplomacy. A comprehensive analysis of the Foreign Relations of the United States, the official US publication of diplomatic records, for the years between 1920 and 1950 shows that the term self-determination was not employed by American diplomats in a single instance. The chapter looks at the reasons for this and argues that American diplomats considered the principle a potentially explosive issue which could divide the international community and could impact on the principle of state sovereignty.

IV. UNO und Völkerrecht

Peter Hilpold

Humanitäre Intervention: Neue Perspektiven für ein geächtetes Instrument der Völkerrechtsgeschichte¹?

1. Einführung

Das Institut der humanitären Intervention ist von seiner Funktion und seiner Struktur her in vielerlei Hinsicht verbunden mit jenem der Selbstbestimmung, dem Generalthema dieses Kolloquiums.

Unterscheidet man – wenn auch in starker Vereinfachung – zwei Seiten des Selbstbestimmungsrechts, eine äußere und eine innere, so wird deutlich, daß die Ausübung dieser Formen von Selbstbestimmung sehr rasch die Frage aufwerfen kann, welche Funktion in diesem Zusammenhang dem Institut der humanitären Intervention zukommt. Die äußere Selbstbestimmung ist eng verbunden mit dem Souveränitätsgedanken, mit dem Recht auf Behauptung der Staatlichkeit gegenüber anderen Völkerrechtssubjekten sowie mit dem Gewaltverbot. Grundsätzlich muß ein solches Verständnis des Selbstbestimmungsrechts jedem Anspruch auf Intervention, insbesondere militärischer Art, entgegenstehen.

Die innere oder interne Seite des Selbstbestimmungsrechts wiederum, die das Recht der Bevölkerung eines jeden Staates auf Mitgestaltung der Regierungsform bis hin zu demokratischer Partizipation betont, verlangt u. U. nach einem Korrektiv von außen, wenn dieser Anspruch verletzt wird bzw. wenn Tyrannie und schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen Platz greifen. Das Selbstbestimmungsrecht würde damit losgelöst von seiner servilen Rolle gegenüber der äußeren Souveränität und in den Dienst des Menschenrechtsschutzes, des Individualrechtsschutzes gestellt. Nicht die Interessen der Staatengemeinschaft, die letztlich

¹ Dieser Beitrag beruht auf folgenden Arbeiten *dieses Autors*: Sezession und humanitäre Intervention – völkerrechtliche Instrumente zur Bewältigung innerstaatlicher Konflikte?, in: Zeitschrift für Öffentliches Recht 54 (4/1999) 529–602; Humanitarian Intervention: Is There a Need for a Legal Reappraisal?, in: EJIL (3/2001) 437–467; The continuing modernity of Article 2(4) of the UN Charter, in: Wolfgang Ingenhaeff, Roland Staudinger, Kurt Ebert (Hrsg.), FS Rudolf Palme (Innsbruck 2002) 281–295 und The Duty to Protect and the Reform of the United Nations – A new Step in the Development of International Law?, in: Max Planck Yearbook of United Nations Law 10 (2006) 35–69.

häufig wieder auf das Interesse der einzelnen Staaten rückgeführt werden, stehen im Mittelpunkt, sondern das kosmopolitische Interesse der Menschheit².

Die damit zusammenhängende Diskussion ist sehr breiter Natur. Sie ist z.T. rechtlicher Natur, sie wird aber auch vielfach rechtsphilosophisch geführt, und die vorgetragenen Lösungsmodelle sind *de lege lata*.

Gleich einführend dazu sollen Äußerungen von einem der führenden US-amerikanischen Völkerrechtler, Professor Michael Reisman, zitiert werden³, der für eine Relativierung des Souveränitätsprinzips, gegen eine zu strenge Auslegung des Gewaltverbots nach Art. 2 Abs. 4 der Satzung der Vereinten Nationen und für die Zulässigkeit der humanitären Intervention eintritt. Zur Frage, inwieweit das Gewaltverbot Selbsthilfe, gemeint sind Interventionen, untersagt, schreibt er⁴:

„Only in the most exceptional cases will the United Nations be capable of functioning as an international enforcer, in the vast majority of cases, the conflicting interests of diverse public order systems will block any action. A rational and contemporary interpretation must conclude that Art. 2(4) suppresses self-help insofar as the organization can assume the role of an enforcer. When it cannot, self-help prerogatives revive.“

Nach Reisman hat also das absolute Gewaltverbot, das laut SVN nur die Ausnahmen nach Kapitel VII (kollektive Sicherheit) und gemäß Art. 51 (Selbstverteidigung) kennt, nur mehr historische Bedeutung. Die aktuellen Bedürfnisse der Staatengemeinschaft seien andere, und deshalb sei auch eine Neuinterpretation der einschlägigen Satzungsbestimmungen gerechtfertigt.

Schon auf den ersten Blick wird deutlich, daß eine solche Position rechtsdogmatisch nicht haltbar ist. In erster Linie verstößt eine solche Auslegung gegen die Wortlautschränke gemäß Wiener Vertragsrechtskonvention, und selbst wenn dies nicht der Fall wäre, können wir aktuelle Bedürfnisse nicht als „Zusammenhang“ sehen, der laut den Auslegungsgrundsätzen in Art. 31 WVK bei der Interpretation einer Norm mit zu berücksichtigen ist.

Bekanntlich können aber neue Bedürfnisse dazu führen, daß eine neue Norm an die Stelle einer älteren tritt, die frühere Norm tritt völkergerwohnheitsrechtlich außer Kraft (desuetudo). Eine solche Entwicklung ist hier aber nicht ersichtlich. Wie nachfolgend noch zu zeigen sein wird, werden Durchbrechungen des Gewaltverbots stets von internationalem Protest (und u.U. von schärferen Sanktionen) begleitet. Selbst wenn der UN-Sicherheitsrat Maßnahmen der kollektiven Sicherheit ergriffen hat, war er regelmäßig bemüht, den Eindruck zu vermeiden, damit ein generelles Interventionsrecht für humanitäre Belange zu schaffen.

² Vgl. *Fernando R. Tesón*, The Vexing Problem of Authority in Humanitarian Intervention: A Proposal, in: Wisconsin International Law Journal 24/3 (2007) 761–772 (761) (Humanitarian Intervention).

³ Vgl. dazu ausführlich *Peter Hilpold*, Sezession und humanitäre Intervention, in: Zeitschrift für Öffentliches Recht 54 (1999) 529–602 (576 ff.).

⁴ Vgl. *Michael Reisman*, Nullity and Revision (New Haven, London 1971) 850.

In rechtspolitischer Hinsicht ist es auch zweifelhaft, ob eine solche Neuinterpretation des Gewaltverbots tatsächlich geboten erscheint, da hier eine erhebliche Mißbrauchsgefahr besteht.

An einer anderen Stelle schreibt Michael Reisman Folgendes:

„The problem can be approached from the standpoint of the contemporary meaning of Art. 2 (4), an apparently blanket proscription of the unilateral use of force which had relevance at least in the paper world of the Charter, when read in conjunction with the implementative programs of Chapter VII of that instrument. Unfortunately, the programs of Charter VII were never realised. Hence, a continuing strict interpretation of Art. 2 (4) would be an invitation to lawbreakers who could anticipate a paralysis in the Security Council's decision dynamics, which is by no means unrealistic. [...]“

A more realistic policy formulation would recognize the present inability of the world community to move to the implementation of Chapter VII and would therefore accept the partial suspension of the full thrust of Art. 2 (4).⁵

Wiederum bleibt Reisman die Angabe einer Rechtsgrundlage für diesen behaupteten Wandel des Völkerrechts schuldig. In rechtspolitischer Hinsicht ist wiederum nicht einsichtig, warum eine Aufweichung des Gewaltverbots eine abschreckende Wirkung gegenüber potentiellen Aggressoren zeitigen sollte. Weit eher würde eine solche Maßnahme der Gewaltescalation Tür und Tor öffnen.

In einem weiteren Beitrag⁶ schreibt Reisman:

„Article 2(4), like so much in the Charter and in contemporary international politics, rests on and must be interpreted in terms of this key postulate of political legitimacy in the 20th century. Each application of Article 2(4) must enhance opportunities for ongoing self-determination. Though all interventions are lamentable, the fact is that some may serve, in terms of aggregate consequences, to increase the probability of the free choice of peoples about their government and political structure.“

„One should not seek point-for-point conformity to a rule without constant regard for the policy or principle that animated its prescription, and with appropriate regard for the factual constellation in the minds of the drafters.“

„Coercion should not be glorified, but it is naive and indeed subversive of public order to insist that it never be used, for coercion is a ubiquitous feature of all social life and a characteristic and indispensable component of law. The critical question in a decentralised system is not whether coercion has been applied, but whether it has been applied in support of or against community order and basic policies, and whether it was applied in ways whose net consequences include increased congruence with community goals and minimum order.“⁷

⁵ Vgl. Michael Reisman, Sanctions and Enforcement, in: Cyril Black, Richard Falk (Hrsg.), The Future of the International Legal Order (1971) III, 273–335 (332).

⁶ Vgl. Michael Reisman, Coercion and Self-Determination. Construing Charter Article 2(4), in: AJIL (1984) 642–645 (644).

⁷ Ibid. 645.

Ein anderer großer US-amerikanischer Völkerrechtler, der eher eine traditionelle Position vertrat, Oscar Schachter, hat auf Reismans Thesen mit gewichtigen Gegenargumenten geantwortet⁸:

– Die Überlegungen Reismans sind einmal auf der sachlichen Ebene nicht zwingend, denn:

Selbst dann, wenn gegen einen Friedensbrecher keine Zwangsmaßnahmen durch den Sicherheitsrat verhängt werden, kann eine Vielzahl anderer Sanktionen aus dem diesbezüglichen reichen Arsenal des Völkerrechts zur Anwendung kommen.

– Sie sind weiters dogmatisch-methodisch nicht haltbar. Dazu führt Oscar Schachter folgendes aus:

„In presenting this far-reaching thesis, Reisman regrettably does not adequately explicate the grounds on which it is based. He does not tell us whether his assertions rest on such empirical findings as the positions taken by governments (in words or conduct) or on the ‚expectations‘ of peoples derived from patterns of conduct or on strongly felt popular demands. [...] The first doubt concerns the assertion that ‚the main purpose‘ of international law is the ‚enhancement‘ of ‚ongoing self-determination‘. This is said to be obvious; no independent support is given for the proposition.“⁹

„[...] from the very inception of the present Charter system, there has been general agreement that the rule against unilateral recourse to force (except in self-defense) is a fundamental tenet of international law. In recent years, it has been widely characterized as *jus cogens*. To argue that it must now be ‚reinterpreted‘ so as to subordinate its prohibition to the right of states to overthrow despotic governments by force is a radical departure from that principle.“¹⁰

Laut Schachter würde damit eine neue Rechtsgrundlage für einen gerechten Krieg geschaffen, ohne daß damit für den Zweck der Friedenssicherung wirklich etwas gewonnen wäre:

„That invasions may at times serve democratic values must be weighed against the dangerous consequences of legitimizing armed attacks against peaceful governments.“¹¹

2. Definitionen

Diese einführende Gegenüberstellung der Positionen von zwei führenden US-amerikanischen Völkerrechtlern der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts sollte aufzeigen, daß über das Institut der humanitären Intervention selbst im System der Vereinten Nationen, das – wie gezeigt – von einem sehr strikten, weitreichenden

⁸ Vgl. Oscar Schachter, The legality of pro-democratic invasion, in: AJIL (1984) 645–650.

⁹ Ibid. 647.

¹⁰ Ibid. 648.

¹¹ Ibid.

den Gewaltverbot geprägt ist, debattiert wird. Von einer rechtsdogmatischen, „traditionellen“ Warte aus betrachtet, scheinen die Gegner dieses Instituts auf jeden Fall die besseren Argumente zu haben. Für eine Aufweichung des Gewaltverbots dürfte in der Satzung der Vereinten Nationen schwerlich eine Grundlage zu finden sein. Aber auch in rechtspolitischer Hinsicht vermögen die Argumente, die in den 60er und 70er Jahren des vorigen Jahrhunderts zugunsten der Zulässigkeit einer unilateralen Gewaltanwendung vorgebracht worden sind, nicht zu überzeugen. Das Versagen des Systems der kollektiven Sicherheit rechtfertigt nicht die Preisgabe einer zentralen Errungenschaft der internationalen Nachkriegsordnung. Eine brauchbare Alternative zum Gewaltverbot ist nicht in Sicht, auch wenn das Gesamtsystem, dem das Gewaltverbot teilhaft ist, nicht in der Form funktioniert, wie geplant.

In diesem einführenden Teil sollte unmittelbar ein Ausschnitt aus dem Kernbereich der einschlägigen Diskussion geboten werden. Wesentliches ist damit schon gesagt. Es ist aber ebenfalls sofort ersichtlich, daß Wesentliches auch noch unangesprochen geblieben ist. Wenn die Diskussion nach Maßgabe der vorherigen Ausführungen schon abgeschlossen wäre, dann wäre das Ergebnis wohl ernüchternd und enttäuschend. Vermag das geltende Recht der Komplexität der Realität gerecht zu werden? Ist es plausibel, daß die Völkerrechtsordnung, die dem Menschenrechtsschutz eine derart zentrale Bedeutung beimißt, die Augen geradezu verschließen geheißt, wenn ihr wichtigstes Rechtsgut¹² in unmittelbarer Gefahr ist? Will eine Völkerrechtsordnung, die nach einem schönen Bild eines bekannten zeitgenössischen Völkerrechtlers¹³ auf dem Wege dazu ist, sich mit der Menschenrechtsordnung weitgehend zu vermengen, der Verteidigung der Souveränität absolute Priorität einräumen, auch wenn das Gewissen der Menschheit die Gewährung einer Ausnahme angezeigt erscheinen lassen würde? Diese Frage muß mit Sicherheit verneint werden, was dann aber sofort zur nächsten Frage führt, in welcher Form nämlich diesem Anliegen Rechnung getragen werden kann.

Eine Antwort darauf setzt den Versuch einer Definition der humanitären Intervention voraus. Es wird zu zeigen sein, daß die Lösungsansätze je nach Definition unterschiedlich ausfallen.

Grundsätzlich wird zwischen einem weiten und einem engen Interventionsbegriff unterschieden. Der weite Interventionsbegriff umfaßt Formen der Einflussnahme unterschiedlichster Art, auch politischer und wirtschaftlicher Natur. Diese Interventionen sollen hier nicht weiter behandelt werden. Im Mittelpunkt steht hier somit der enge Interventionsbegriff, der sich auf besonders schwerwiegende Formen der Einflussnahme bezieht, nämlich auf die Anwendung von Waffengewalt zur Durchsetzung humanitärer Anliegen im Ausland.

Dieser Begriff ist wiederum weiter differenzierbar, nämlich in:

- Interventionen zum Schutz bzw. zur Rettung eigener Staatsangehöriger im Ausland.

¹² Vgl. grundlegend dazu *Louis Henkin*, *The age of rights* (New York et al. 1990).

¹³ Vgl. *Theodor Meron*, *The Humanization of International Law* (Leiden, Boston 2006).

- Interventionen bei humanitären Notlagen in so genannten „failed states“.
- Interventionen bei schweren Menschenrechtsverletzungen in ansonsten funktionierenden Staatswesen.

2.1 Interventionen zum Schutz bzw. zur Rettung eigener Staatsangehöriger im Ausland¹⁴

Es ist dies die älteste Form der humanitären Intervention im engeren Sinne. Ihr liegt der Gedanke zugrunde, daß das Staatsvolk einen engen Personalverband und eine Schicksalsgemeinschaft bildet. Sollte ein Mitglied dieser Gemeinschaft im Ausland gefährdet sein, so würde sich dies auch auf die territoriale Integrität des Heimatstaates auswirken. Gleichsam ist die äußere Selbstbestimmung des Heimatstaates aufgrund von Maßnahmen gegen das persönliche Element dieses Landes – und sei es auch nur in seiner atomaren Grundeinheit, der Einzelperson – tangiert. Dem damit zusammenhängenden Schutzzanspruch ist – nach dieser Auffassung – die Souveränität des Staates unterzuordnen, dem die Menschenrechtsverletzungen anzulasten sind. Beispiele sind die israelische Befreiungsaktion in Uganda 1976 sowie die US-amerikanische Intervention im Iran im Jahr 1980. Die erstgenannte Aktion ist nur auf gelinde Kritik gestoßen, die zweite dagegen auf breite Verurteilung. Dies mag auch damit zusammenhängen, daß die Beurteilung einer Intervention ganz wesentlich von ihrem Erfolg abhängt. Hier spielt das im Völkerrecht der Vergangenheit so zentrale Effektivitätsprinzip somit noch eine ungemein wichtige Rolle. Es gibt hier eine durchaus breitere Meinung in der Literatur, wonach diese Form der humanitären Intervention, angesichts der Tatsache, daß sie nur einen beschränkten Souveränitätseinschnitt bewirkt¹⁵ und vor allem in Anbetracht des Umstandes, daß sie in der Regel zeitlich eng befristet ist, völkerrechtlich toleriert werden kann. Einhellig ist diese Meinung jedoch nicht, und insbesondere im kontinentaleuropäischen Raum – aber auch weithin in der Dritten Welt – wird sie abgelehnt¹⁶.

2.2 Interventionen bei humanitären Notlagen in sogenannten „failed states“

Der Begriff des „failed state“, des Zusammenbruchs eines organisierten Staatswesens, ist jüngeren Datums (wenngleich das Phänomen selbst freilich auch aus der älteren Völkerrechtsgeschichte bekannt ist) und bezieht sich auf eine Situation, in

¹⁴ Vgl. dazu ausführlich *Natalino Ronzitti*, Rescuing Nationals Abroad Through Military Coercion and Intervention on Grounds of Humanity (Dordrecht u.a. 1985).

¹⁵ Dies hängt auch damit zusammen, daß die moderne Technologie – insbesondere in der Aeronautik – punktuelle Eingriffe erlaubt, auf deren Grundlage Einzelpersonen ohne Rückgriff auf größere Truppenkontingente aus fremdem Territorium gebracht werden können. Vgl. *Thomas Franck, Nigel Rodley*, After Bangladesh: The Law of Humanitarian Intervention by Military Force, in: AJIL 67 (1973) 275–305 (283).

¹⁶ Vgl. *Ulrich Beyerlin*, Humanitarian Intervention, in: EPIL II (1995) 926–933.

der die zentrale Staatsgewalt – in der Regel aufgrund von Bürgerkriegen – abhängen kommt. Eine Situation dieser Art war in den vergangenen Jahren verschiedentlich in Staaten der Dritten Welt festzustellen, wo nach einer relativ stabilen Übergangsphase nach der Entkolonialisierung Stammeskämpfe oder andere ethnische Konflikte ausbrachen und schließlich das Staatswesen in den von den früheren Kolonialherren gezeichneten Grenzen auseinanderbrach. In der Folge kann sich aber durchaus auch wieder eine Staatsgewalt innerhalb der ursprünglichen Grenzen etablieren. Beispiele sind Somalia, Ruanda, Liberia, Kongo, aber auch Jugoslawien. In Ermangelung einer zentralen Staatsgewalt ist hier auf der faktischen Ebene die Interventionsschwelle niedriger. In rechtlicher Sicht werden Eingriffe aus humanitären Beweggründen in diesem Zusammenhang auch als weniger schwerwiegend angesehen. Auch der UN-Sicherheitsrat hat sich in diesem Kontext eher geneigt gezeigt, kollektive Maßnahmen zum Zwecke einer humanitären Intervention zu genehmigen¹⁷. Trotz niedrigerer Eingriffsschwelle muß freilich auch in diesem Zusammenhang davon ausgegangen werden, daß das Gewaltverbot weiter aufrecht bleibt.

2.3 Interventionen bei schweren Menschenrechtsverletzungen in ansonsten funktionierenden Staatswesen

Dieser Fall wird gegenwärtig als typische Form humanitärer Intervention angesehen. Im Mittelpunkt steht also der Schutz der Menschenrechte in einem Drittstaat mit militärischen Mitteln, wobei die Staatsangehörigkeit, Ethnie u.ä. der Betroffenen sekundär ist. Unterschieden wird hier weiter zwischen einseitiger (unilateraler) Intervention und kollektiven Maßnahmen. Unilaterale Interventionen können auch von Staatengruppen vorgenommen werden; entscheidend ist, daß hier die Legitimierung durch einen Beschuß des Sicherheitsrates fehlt. Bei kollektiven Maßnahmen ist hingegen genau dieses Element vorhanden und sohin auch eine Völkerrechtskonformität gegeben (wenngleich diesbezüglich in der Vergangenheit insoweit Zweifel bestanden, als die Frage aufgeworfen worden ist, ob der Sicherheitsrat institutionell überhaupt befugt ist, solche Maßnahmen anzurufen).

3. Die einseitige humanitäre Intervention – unter besonderer Berücksichtigung historischer Erfahrungen

Fälle einseitiger humanitärer Intervention reichen weit in die Völkerrechtsgeschichte zurück. Schon Hugo Grotius hat darauf Bezug genommen¹⁸. Das Menschenrechtsschutzanliegen bezog sich dabei lange Zeit primär auf religiöse Min-

¹⁷ Vgl. nur Res. 794 (v. 3. 12. 1992) in Bezug auf Somalia.

¹⁸ Vgl. *Hugo Grotius*, De Jure Belli Ac Pacis Libri Tres (1625) Lib. II, Cap. XXV, Para. VIII.

derheiten, wobei von prägender rechtlicher Bedeutung die vom Wiener Kongress 1815 etablierte Ordnung war¹⁹. Einzelne Anwendungsfälle waren die Interventionen Großbritanniens, Frankreichs und Russlands in Griechenland (1827–1830), nachdem mehrere Massaker an den griechischen Christen verübt worden waren; die Intervention Frankreichs in Syrien (1860–1861) nach der Ermordung tausender syrischer Christen durch die muslimische Bevölkerung; die Intervention Russlands in Bosnien, Herzegowina und Bulgarien (1877–1878) und jene der Vereinigten Staaten in Kuba (1898), nachdem die spanischen Besatzer versucht hatten, auf grausame Weise Aufstände der Bevölkerung niederzuschlagen und ca. 200000 Kubaner in spanischen Konzentrationslagern verstarben²⁰.

Diese Vorfälle wurden in der zeitgenössischen wissenschaftlichen Literatur detalliert in Hinblick auf die Frage ihrer Zulässigkeit geprüft. Auch in späterer Zeit wurden diese Interventionen rückblickend dahingehend geprüft, ob sich daraus ein völkerrechtliches Prinzip ableiten lasse, das immer noch – neben dem allgemeinen Gewaltverbot – fortbestehe. Diese Diskussion ist jedoch problematisch: In einer Zeit, in welcher kein allgemeines Gewaltverbot galt und somit ein generelles *jus ad bellum* zur Anwendung kam, konnte sich auch keine rechtfertigende Ausnahme herausbilden. Aus der Perspektive der Selbstbestimmungsdiskussion betrachtet: Schutz erfuhr im 19. Jahrhundert nur das äußere Selbstbestimmungsrecht, eine interne Dimension wurde zum damaligen Zeitpunkt noch nicht anerkannt. Dennoch ist die einschlägige Diskussion des 19. Jahrhunderts auch für die Gegenwart nicht uninteressant, basiert sie doch auf Argumenten, auf die auch noch in unseren Tagen immer wieder zurückgegriffen wird und die dann doch wieder in die Nähe des internen Selbstbestimmungskonzepts rückt. So erscheint uns das, was Fiore 1885 zum Konzept der humanitären Intervention schrieb, bemerkenswert vertraut:

„The violation of international law can also be a consequence of events occurring inside a State, and which results in the direct violation of international law. Let us assume, for instance, that a prince, in order to put down a revolution, violates all the generally recognized laws of war, has prisoners executed, authorises destruction, looting, arson, and encourages his supporters to commit those odious actions that it is the faction that [seized power] which engages in similar crimes. Inaction and indifference of other States would constitute an egocentric policy contrary to the rights of all; for whoever violates international law to the disadvantage of anybody, violates it not only to the detriment of the person directly affected, but as against all civilized States.“²¹

¹⁹ Vgl. dazu und zum Nachfolgenden Peter Hilpold, The continuing modernity of Article 2(4) of the UN Charter, in: Wolfgang Ingembraeff et al. (Hrsg.), Festschrift Rudolf Palme (Innsbruck 2002) 281–295.

²⁰ Vgl. Mohammed Taghi Karoubi, Unilateral Use of Armed Force and the Challenge of Humanitarian Intervention in International Law, in: Asian Yearbook of International Law 10 (2005) 95–124.

²¹ Vgl. Pasquale Fiore, Nouveau Droit International Public (Antoine transl. 1885) zitiert nach Jean-Pierre L. Fonteyne, The Customary International law Doctrine of Humanitarian

Diese Formulierung lässt das *erga-omnes*-Konzept anklingen, lange bevor es vom IGH 1970 im Barcelona-Traction offiziell eingeführt worden ist. Dieses Konzept weist enge Beziehungen zum Institut der humanitären Intervention auf: Menschenrechtsverletzungen in einem Land verletzen ein Rechtsgut, an welchem jeder Staat der Erde teilhat und die jeden Staat somit berechtigen, zu ihrem Schutz tätig zu werden.

Bekanntlich wurde das Recht, zum Krieg zu schreiten, im 20. Jahrhundert sukzessive eingeschränkt (Drago-Porter-Konvention 1907: Verzicht auf Waffengewalt bei der Eintreibung von Vertragsschulden; Bryan-Verträge 1913/1914, bilaterale Verträge der USA: Verzicht auf Kriegserklärung bzw. andere Feindseligkeiten bevor ein Bericht einer Vergleichskommission vorgelegt wurde; Völkerbund: temporaler Verzicht auf Gewaltanwendung für drei Monate; Briand-Kellog-Vertrag 1928: genereller Kriegsverzicht); ein Prozeß der mit Art. 2 Abs. 4 Satzung der Vereinten Nationen und dem darin verankerten generellen Gewaltverbot in den internationalen Beziehungen seinen Höhepunkt erreichte.

Wie eingangs gezeigt, wurde die Diskussion über die Zulässigkeit von Maßnahmen einseitiger humanitärer Intervention auch nach 1945 fortgeführt, wenngleich Versuche einer Relativierung von Art. 2 Abs. 4 im Endergebnis wenig überzeugend erscheinen.

Die Nachkriegszeit kennt zahlreiche Fälle humanitärer Intervention: Die Intervention Indiens in Ostpakistan 1971, jene Vietnams in Kambodscha 1978/1979, die Intervention Tansanias in Uganda im Jahr 1979, jene Frankreichs in Zentralafrika 1979, der USA in Grenada 1983 bzw. in Panama 1989/1990 und jene der NATO-Staaten im Kosovo 1999. Alle diese Interventionen wurden von der Staatengemeinschaft verurteilt, manche mehr (bspw. jene in Kambodscha), manche weniger (bspw. jene in Uganda). Auf dieser Basis konnte sich keine völkerwohnheitsrechtliche Regel herausbilden, auf deren Grundlage Interventionen dieser Art nun zulässig sein sollten. Dem einzelnen Staat (und auch einer Gruppe von Staaten) steht es nicht zu, zum Zwecke des Schutzes grundlegender Menschenrechte den Panzer der Souveränität mit Waffengewalt zu durchbrechen. In vielen Fällen, in welchen Akte humanitärer Intervention gesetzt worden sind, konnte der Ausbruch einer schweren humanitären Katastrophe, zumindest aber ihre weitere Eskalation verhindert werden. Die Staatengemeinschaft sah deshalb oft von weiteren Sanktionen gegen den Rechtsverletzer ab. Sie handelte aber nicht immer gerecht. Ein besonders eklatantes Beispiel ist jenes betreffend die Intervention Vietnams in Kambodscha: Obwohl diese Maßnahme möglicherweise hunderttausenden von Menschen das Leben gerettet hat, reagierte die Staatengemeinschaft sehr kritisch auf diese Intervention. Vietnam wurden in der Folge über viele Jahre hin die Vorteile einer intensiveren internationalen Kooperation verweigert.

Intervention: Its Current Validity under the U.N. Charter, in: California Western International Law Journal 4 (1974) 203–270 (221).

4. Kollektive militärische Zwangsmaßnahmen

Hinsichtlich kollektiver militärischer Zwangsmaßnahmen bietet sich ein anderes Bild: Da dem Sicherheitsrat die Hauptverantwortung für die Wahrung und Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zusteht²², kann er gegebenenfalls auch Zwangsmaßnahmen beschließen.

Voraussetzung für eine solche Maßnahme nach Kapitel VII ist die Feststellung einer Friedensbedrohung, eines Friedensbruchs oder einer Angriffshandlung²³.

Ob auch Menschenrechtsverletzungen als Bedrohung (oder gar Bruch) des internationalen Friedens qualifiziert werden können, war lange Zeit strittig. In Frage kommen hierbei auf jeden Fall nur schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen, wobei der Sicherheitsrat häufig den Eindruck zu vermitteln bestrebt war, daß es nicht die Menschenrechtsverletzung selbst sei, die ihn zum Erlaß von Zwangsmaßnahmen bewog, sondern die damit verbundenen grenzüberschreitenden Konsequenzen, insbesondere die Fluchtbewegungen. Ein typischer Fall war Res. 688/1991 v. 5. 4. 1991, mit welcher die Intervention im ersten Irak-Krieg gerechtfertigt wurde. Hier wurde auf die Massenfluchtbewegung Bezug genommen. Im Rahmen der Res. 794 v. 3. 12. 1992, mit welcher der Sicherheitsrat Maßnahmen in Somalia beschloß, wurde explizit auf die durch den Bürgerkrieg bewirkte humanitäre Katastrophe verwiesen, wobei dem Hinweis auf die grenzüberschreitenden Auswirkungen nur mehr Hilfscharakter zukam. Gleichzeitig wurde aber auch die Einzigartigkeit dieser Situation betont, wodurch eine Verallgemeinerungsfähigkeit dieser Maßnahmen ausgeschlossen werden sollte. Mit Res. 940 v. 31. 7. 1994 schließlich beschloß der Sicherheitsrat militärische Zwangsmaßnahmen gegen die Machthaber auf Haiti, wobei auf die schweren Menschenrechtsverletzungen in diesem Land Bezug genommen worden ist – allerdings auch auf die Einladung durch die rechtmäßige Regierung. Letztlich muß man zum Ergebnis kommen, daß der Sicherheitsrat über einen sehr weit reichenden Beurteilungsspielraum verfügt. Andererseits ist aber auch festzuhalten, daß der Sicherheitsrat bislang sehr behutsam mit dieser Kompetenz umgegangen ist. Befürchtungen, wonach der Sicherheitsrat zu einer Art „Weltpolizei“ mutieren würde, und in dessen Folge das interne Selbstbestimmungsrecht zu Lasten des äußeren Selbstbestimmungsrechts die Oberhand gewinnen würde, haben sich bislang nicht bewahrheitet. Spiegelverkehrt wurden aber auch die Hoffnungen nicht Wirklichkeit, die mit dem Ende des Ost-West-Konflikts aufgekommen sind. Der Sicherheitsrat ist in vielen Fällen inaktiv geblieben bzw. er hat zu spät agiert, wenn eine Intervention aus humanitären Gründen dringend nötig gewesen wäre. Beispiele sind Ruanda oder gegenwärtig Sudan/Darfur.

²² Vgl. Art. 24 SVN.

²³ Vgl. Art. 39 SVN: „The Security Council shall determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression and shall make recommendations, or decide what measures shall be taken in accordance with articles 41 and 42, to maintain or restore international peace and security.“

5. Eine Zeitenwende?

Die umfassende weltweite Stärkung des Menschenrechtsschutzes, die allgemein gefühlte Notwendigkeit, wirksamer gegen humanitäre Katastrophen einzuschreiten und der Eindruck, daß auch das System der Vereinten Nationen einem tiefgreifenden Wandel unterliege, haben ein Gefühl der Zeitenwende aufkommen lassen. Der Eindruck entstand, die Vereinten Nationen müßten wirksamer auf diese Anliegen reagieren, und es entstand vielfach auch das Gefühl, die Bereitschaft dazu sei gegeben.

Folgende Statements wurden diesbezüglich von UN-Generalsekretären abgegeben:

Javier Pérez de Cuéllar: „We are clearly witnessing what is probably an irresistible shift in public attitudes towards the belief that defence of the oppressed in the name of morality should probably prevail over frontiers and legal documents.“²⁴

Javier Pérez de Cuéllar: „It is now increasingly felt that the principle of non-interference with the essential domestic jurisdiction of states cannot be regarded as a protective barrier which human rights could be massively or systematically violated with impunity.“²⁵

Kofi Annan: „State sovereignty, in its most basic sense, is being redefined by the forces of globalisation and international cooperation. The state is now widely understood to be the servant of its people, and not vice versa. At the same time, individual sovereignty – and by this I mean the human rights and fundamental freedoms of each and every individual as enshrined in our Charter – has been enhanced by a renewed consciousness of the right of every individual to control his or her own destiny.“²⁶

Nun galt es, diese hehren Grundsätze mit Leben zu erfüllen.

Im Lichte der Erfahrungen rund um die Kosovo-Intervention, die als illegal, wenngleich legitim qualifiziert worden war²⁷, wurden politische Kräfte aktiv, die diesen Zwiespalt überwinden wollten²⁸. Die kanadische Regierung setzte eine

²⁴ Vgl. Report of the Secretary-General, in: UN Yearbook 1991, Abs. 11, zitiert nach Advisory Council on International Affairs, Advisory Committee on Issues of Public International Law, Humanitarian Intervention, Report Nr. 13 (Den Haag, April 2000).

²⁵ Vgl. Report of the Secretary-General on the Work of the Organization, UN Document, A/46/1, 1991.

²⁶ Vgl. United Nations Press Release SG/SM/7136, GA/9596.

²⁷ Vgl. Bruno Simma, NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects, in: EJIL 10 (1999) 1–22. Vgl. auch House of Commons, „Foreign Affairs Select Committee Report on Kosovo“ (2000): „[...] we conclude that NATO’s military action, of dubious legality in the current state of international law, was justified on moral grounds.“ Ibid. Abs. 183.

Zum Zusammenspiel von Recht und Moral in diesem Kontext vgl. Th. Franck, Legality and Legitimacy in Humanitarian Intervention, in: Terry Nardin, Melissa S. Williams (Hrsg.), Humanitarian Intervention (New York, London 2006) 143–157.

²⁸ Vgl. Gareth Evans, From Humanitarian Intervention to the Responsibility to Protect, in: Wisconsin International Law Journal 24/3 (2006) 703–722 (707) (Responsibility to Protect). Vgl. zuvor schon den von UN-Generalsekretär Kofi Annan entwickelten Ansatz zur Relati-

internationale Kommission ein, die die entsprechenden Grundsätze ausarbeiten sollte, die International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS). Der betreffende Endbericht, „The Responsibility to Protect“, wurde im Jahr 2001 dem UN-Generalsekretär vorgelegt²⁹. Dieser sollte die Schutzverantwortung (die „responsibility to protect“), eine Fortentwicklung des Rechts auf humanitäre Intervention, konkretisieren. U.a. sollten die Voraussetzungen für die Anordnung kollektiver Zwangsmaßnahmen durch den UN-Sicherheitsrat näher präzisiert werden. Die einzelnen Bedingungen (just cause, right intention, last resort, proportional measure, reasonable prospect) bilden einen Rahmen, der sicherstellen soll, daß der Sicherheitsrat bei Vorliegen der Voraussetzungen tatsächlich handelt, und daß er andererseits aber auch nur unter diesen Voraussetzungen militärische Interventionen anordnet. Für unilaterale Interventionen sollte kein Raum geschaffen werden.

UN-Generalsekretär Kofi Annan setzte daraufhin im September 2003 eine Expertenkommission („High-Level-Panel“; HLP) ein, die im Dezember 2004 einen Bericht vorlegte. Dieser baute auf dem ICISS-Bericht auf. Die entscheidende Passage im HLP-Bericht lautet folgendermaßen:

„The principle of non-intervention in internal affairs cannot be used to protect genocidal acts or other atrocities, such as large-scale violations of international humanitarian law or large-scale ethnic cleansing, which can properly be considered a threat to international security and as such provoke action by the Security Council.“³⁰

Kurze Zeit später, am 25. März 2005, legte der UN-Generalsekretär einen eigenen Bericht mit dem Titel „In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All“, der wiederum auf dem HLP-Bericht aufbaut, durchaus aber auch andere Nuancen aufweist. Die im vorliegenden Zusammenhang relevante Passage ist etwas vorsichtiger formuliert als die vorgenannte und lautet folgendermaßen:

„Was Völkermord, ethnische Säuberungen und andere derartige Verbrechen gegen die Menschlichkeit betrifft, sind diese nicht auch Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, bei denen sich die Menschheit um Schutz an den Sicherheitsrat wenden können sollte?“³¹

Die Bestimmtheit, mit welcher eine unabhängige Expertenkommission Forderungen aufstellen konnte (HLP-Bericht), weicht einer vorsichtigen Formulierung, wie sie sich eines UN-Generalsekretärs in einem so heiklen Bereich geziemt. Die Substanz ist dieselbe.

Die entscheidende Frage war jedoch, was würde von all diesen Entwürfen letztlich in das Abschlußdokument der UN-Generalversammlung eingehen, mit wel-

vierung des Souveränitätskonzepts über das Konstrukt der „zwei Souveränitäten“. Vgl. *Kofi Annan, Two Concepts of Sovereignty, Address to the 54th Session of the General Assembly*, abgedruckt in: *The Question of Intervention: Statements of the Secretary-General (1999)* 39.

²⁹ Vgl. *Evans, Responsibility to Protect* 712.

³⁰ HLP Bericht, Abs. 200.

³¹ Vgl. A/59/2005 (v. 21. März 2005) Abs. 125.

cher ein wichtiger Meilenstein zur Reform des UN-Systems gesetzt werden sollte. Dieses Dokument vom 24. Oktober 2005 war insgesamt enttäuschend. Insbesondere hatte die Zivilgesellschaft große Hoffnungen an diesen Reformprozeß ge- knüpft. Im Bereich der kollektiven Sicherheit konnte hingegen überraschend viel von den ursprünglichen Ergebnissen in das Abschlußdokument gerettet werden. Zwar verweist die GV für den Fall schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen primär auf diplomatische, humanitäre und andere friedvolle Maßnahmen gemäß Kapitel VI und VIII der Charta. Maßnahmen nach Kapitel VII finden jedoch, vorsichtig abgewogen, ebenfalls Erwähnung. Die Zuständigkeit des Sicherheitsrats, im Falle von schweren Menschenrechtsverletzungen Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII zu beschließen, findet damit offizielle Bestätigung in einem einstimmig angenommenen Dokument der Generalversammlung. Explizit anerkannt wird auch das Konzept der Schutzverantwortung („responsibility to protect“), wenngleich in einer sehr vorsichtigen und verklausulierten Form:

„138. Jeder einzelne Staat hat die Verantwortung für den Schutz seiner Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Zu dieser Verantwortung gehört es, solche Verbrechen, einschließlich der Anstiftung dazu, mittels angemessener und notwendiger Maßnahmen zu verhindern. Wir akzeptieren diese Verantwortung und werden im Einklang damit handeln. Die internationale Gemeinschaft sollte gegebenenfalls die Staaten ermutigen und ihnen dabei behilflich sein, diese Verantwortung wahrzunehmen, und die Vereinten Nationen bei der Schaffung einer Frühwarnkapazität unterstützen.“

139. Die internationale Gemeinschaft hat durch die Vereinten Nationen auch die Pflicht, geeignete diplomatische, humanitäre und andere friedliche Mittel nach den Kapiteln VI und VIII der Charta einzusetzen, um beim Schutz der Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit behilflich zu sein. In diesem Zusammenhang sind wir bereit, im Einzelfall und in Zusammenarbeit mit den zuständigen Regionalorganisationen rechtzeitig und entschieden kollektive Maßnahmen über den Sicherheitsrat im Einklang mit der Charta, namentlich Kapitel VII, zu ergreifen, falls friedliche Mittel sich als unzureichend erweisen und die nationalen Behörden offenkundig dabei versagen, ihre Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu schützen. Wir betonen die Notwendigkeit, daß die Generalversammlung die Verantwortung für den Schutz von Bevölkerungsgruppen vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit und die sich daraus ergebenden Auswirkungen eingedenk der Grundsätze der Charta und des Völkerrechts weiter prüft. Wir beabsichtigen außerdem, uns erforderlichenfalls und soweit angezeigt dazu zu verpflichten, den Staaten beim Aufbau von Kapazitäten zum Schutz ihrer Bevölkerung vor Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnischer Säuberung und Verbrechen gegen die Menschlichkeit behilflich zu sein und besonders belasteten Staaten beizustehen, bevor Krisen und Konflikte ausbrechen.“

Die explizite Anerkennung des Umstandes, daß dem Sicherheitsrat ein Interventionsrecht in humanitären Angelegenheiten zusteht, stellt sicherlich eine große Errungenschaft dar – auch und gerade für eine idealistisch gesinnte Gemeinde von Exponenten aus Politik, Internationalen Organisationen und Zivilgesellschaft, die diesen Reformprozeß der letzten Jahre maßgeblich getragen hat³².

³² Auf faktischer Ebene wird damit freilich nur eine Praxis bestätigt, die schon länger Platz gegriffen hat.

Das Konzept der Schutzverantwortung reicht aber weit darüber hinaus. Gegenwärtig wird weltweit mit Spannung geschaut, ob und in welcher Form es der Staatengemeinschaft gelingt, daraus ein wirksames präventives Instrument zu formen, das eine Notwendigkeit zur humanitären Intervention gar nicht erst entstehen läßt³³.

6. Schlußbemerkungen

Das Institut der humanitären Intervention hat – so wie es insbesondere im 19. Jahrhundert Anwendung gefunden hat – keine Wiederauferstehung in der Zeit nach 1989 erfahren. Zu groß war die Mißbrauchsgefahr, zu wertvoll waren die Errungenschaften, die mit dem absoluten Gewaltverbot verbunden sind. Das System der kollektiven Zwangsmaßnahmen, das eigentlich die natürliche Ergänzung zum Gewaltverbot gemäß Art. 2 Abs. 4 Satzung der Vereinten Nationen darstellen sollte, hat zwar seine ihm zugeschriebene Rolle nicht erfüllen können. Im Lichte der Ergebnisse des letzten UN-Reformprozesses dürfte aber in Hinkunft die Notwendigkeit einer komplizierten Rechtfertigung entfallen, wenn Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII aus humanitären Erwägungen gesetzt werden.

Darüber hinaus verbleibt eine große Lücke³⁴, die gegenwärtig nur partiell gefüllt werden kann. Was soll geschehen, wenn im Sicherheitsrat keine Einigung über eine Intervention zu erreichen ist, ein Interventionsbedarf aber augenscheinlich ist? Nach wie vor können Einzelstaaten oder Gruppen von Staaten das Risiko auf sich nehmen, dennoch zu intervenieren. Sie begehen damit einen Bruch des Völkerrechts, unterliegen aber möglicherweise keinen weiteren (bzw. keinen besonders schwerwiegenden) Sanktionen, wenn die Staatengemeinschaft nachher zum Ergebnis gelangen sollte, daß diese Maßnahme gerechtfertigt war. Andererseits bietet aber auch eine überzeugende sachliche Rechtfertigung für eine Intervention keine Garantie, daß Sanktionen gegen den Interventen tatsächlich unvermeidbar bleiben. Eine gewisse Milderung der Problematik unzureichenden Interventions-

³³ Mit der neu gegründeten Zeitschrift „Global Responsibility to Protect“ (Martinus Nijhoff Publishers) ist im Jahr 2009 eine Plattform gegründet worden, die einen breit angelegten Austausch von diesbezüglichen Ideen ermöglicht. Vgl. bspw. den Beitrag von *Ramesh Thakur* und *Thomas G. Weiss*, R2P: From Idea to Norm – and Action?, in: Global Responsibility to Protect 2009, 22–53.

³⁴ Auf rechtsphilosophischer Ebene gibt es freilich zahlreiche Versuche, mit innovativen Vorschlägen diese Lücke zu schließen. Für einen interessanten, auf absehbare Zeit aber wohl kaum realisierbaren Vorschlag vgl. bspw. *Fernando Tesón*, Humanitarian Intervention 763: „The Security Council is dysfunctional with respect of humanitarian intervention – dysfunctional for the purpose of protecting human freedom. A council of democratic states, while at first blush a better alternative, is also undesirable, and, paradoxically, it may be worse than what we presently have. I will propose here, as an ideal solution, a new body, the Court of Human Security. Composed of life-tenured independent judges, this body would be entitled to oversee not only humanitarian interventions, but also the whole range of responses, forcible and non-forcible, to humanitarian crises.“

willens der Staatengemeinschaft ist auch durch die Einführung bzw. Stärkung der internationalen Strafgerichtsbarkeit erzielt worden. Verbrechen gegen die Menschlichkeit werden letztlich nicht von Institutionen, sondern von Menschen ausgeführt und angeordnet. Die Unmöglichkeit, sich nachträglich hinter der Institution zu verstecken, entfaltet – wie die jüngsten Entwicklungen zeigen – eine beeindruckende Abschreckungswirkung³⁵.

Insgesamt deutet all dies auf eine nicht unerhebliche Relativierung der Souveränität und auch auf eine Neufassung des Konzepts des Selbstbestimmungsrechts hin. Das, was wir als äußere Selbstbestimmung definiert haben, verliert an Stärke und an seiner Stelle gewinnt die interne Selbstbestimmung bzw. letztlich das Individuum an Kraft. Der Staat und die Staatengemeinschaft, einst Bezugspunkte und Stützpfiler des traditionellen Selbstbestimmungsrechts, werden zu Instrumenten zur Förderung der Selbstbestimmung des Individuums.

Summary

In a colloquium dedicated to the right to self-determination it seems not only justified but outright necessary to treat also the so-called right to humanitarian intervention. In fact, self-determination is a multi-faceted subject. Recourse to it is not only made to defend the territorial sovereignty of states but also with the opposite purpose, in particular if grave human rights violations take place. In this context, humanitarian intervention can become instrumental for the implementation of a right to self-determination that puts the interests of the individual before those of the state. In this contribution it is pointed out, however, that measures of humanitarian intervention must be deliberated by the Security Council in order to correspond to international law while unilateral interventions, be they carried out by single states or groups of states, are illegal. The prohibition of the use of force has been attributed such prominence that it did not seem appropriate to allow for a more far-reaching exception.

This situation is, on the whole, surely unsatisfactory and therefore it has happened repeatedly in the past that single states or groups of states have intervened when no other solution seemed to be at hand, accepting by this way the risk of condemnation and sanctions by the community of states. Even the recent attempt to reform UN law has not really changed this situation. While it is true that a “responsibility to protect” has been introduced it does not seem that this concept can be implemented unilaterally. For the time being it will therefore be necessary to take recourse to any available instrument so that internal self-determination can be strengthened preventing a deterioration of the human rights situation and excluding by this way any need for a more far-reaching intervention.

³⁵ Vgl. dazu das Interview mit Luis Moreno-Ocampo, in Newsweek (v. 17. 12. 2007) 74.

Ramon Leemann

Pathos und Pathologie des Selbstbestimmungsrechts der Völker: Individualbeschwerden vor dem UNO-Menschenrechtsausschuss

1. Einleitung

In den frühen 1950er Jahren wurde in den für die Menschenrechtsetzung verantwortlichen UNO-Gremien heftig darüber gestritten, ob ein Artikel zum Selbstbestimmungsrecht der Völker in die beiden damals noch in der Ausarbeitung befindlichen Internationalen Menschenrechtspakte aufzunehmen sei. Um den sich anbahnenden Einschluß einer entsprechenden Bestimmung abzuwenden, meldeten einige Regierungsvertreter Zweifel an der Eignung des geplanten Menschenrechtsausschusses für Fragen kollektiver Selbstbestimmung an. Aus der Sicht T. P. Davins, eines Vertreters Neuseelands, würde die Aufnahme des Selbstbestimmungsrechts in die Menschenrechtspakte zu folgendem Problem führen: „Either the right [of self-determination] would be a mere assertion, without the means of enforcement, or the implementation procedure would break down in practice when the proposed committee on human rights realized that it was not the proper agency to supervise the enforcement of that principle.“¹

Der größere Teil der Regierungsvertretungen wischte diesen wie viele andere Einwände beiseite: 1955 wurde die Aufnahme des Selbstbestimmungsrechts in die beiden Pakte trotz erheblicher Sach- und Verfahrensprobleme durch einen Mehrheitsentscheid beschlossen. 1966 verabschiedete die UNO-Generalversammlung die beiden Internationalen Menschenrechtspakte, die 1976 in Kraft traten². Der erste Paragraph des im Zivilpakt über bürgerliche und politische Rechte sowie im Sozialpakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte identischen Artikels 1 lautet: „Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung. Kraft dieses Rechts entscheiden sie frei über ihren politischen Status und gestalten in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung.“ Der zweite Paragraph des Artikels 1 formuliert das sogenannte wirtschaftliche Selbstbestimmungsrecht:

¹ UN Doc. A/C.3/SR.400, § 25, 23. 1. 1952 (Davin, Neuseeland).

² Deutsche Übersetzungen der Pakte in: *Bruno Simma, Ulrich Fastenrath* (Hrsg.), Menschenrechte (München 2004) 44–59 (Zivilpakt) u. 87–95 (Sozialpakt).

„Alle Völker können für ihre eigenen Zwecke frei über ihre natürlichen Reichtümer und Mittel verfügen, unbeschadet aller Verpflichtungen, die aus der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit auf der Grundlage des gegenseitigen Wohles sowie aus dem Völkerrecht erwachsen. In keinem Falle darf ein Volk seiner eigenen Existenzmittel beraubt werden.“³

Rückblickend kann man Davins Realitätssinn nur anerkennen. Seine Vorher sage bewahrheitete sich insofern, als daß sich der Menschenrechtsausschuß selbst nicht für das richtige Organ zur Durchsetzung des Selbstbestimmungsrechts hält. Der Ausschuß scheut davor zurück, sich substantiell zum Selbstbestimmungsrecht der Völker zu äußern oder für die Durchsetzung dieses Rechts wegweisende Entscheide zu fällen. Zu diesem Schluß gelangt, wer den Allgemeinen Kommentar zu Artikel 1, den der Ausschuß 1984 veröffentlicht hat⁴, oder seine Jurisdiktion (eigentlich: seine Nichtjurisdiktion) zu Individualbeschwerden über behauptete Verletzungen des Artikels 1 einer genaueren Betrachtung unterzieht.

Individualbeschwerden zum Selbstbestimmungsrecht haben die Eigenheit, daß zwei verschiedene Rechtssubjekte auftreten: das Volk als eigentlicher Rechtsträger und die Einzelperson als Beschwerdeführerin. Der Menschenrechtsausschuß hat sich seit 1987 auf den Standpunkt gestellt, daß Individuen keine Verletzung eines Rechts von „peoples as such“ geltend machen können⁵. Freilich war weder bei der Ausarbeitung der beiden Menschenrechtspakte noch bei der Ausarbeitung des Allgemeinen Kommentars zu Artikel 1 klar, daß Individuen kategorisch die Beschwerdemöglichkeit im Falle einer Verletzung des Selbstbestimmungsrechts abgesprochen würde. Im Gegenteil: Die Individualbeschwerde über Verletzungen des Selbstbestimmungsrechts der Völker wurde als Möglichkeit stets mitgedacht, ihr expliziter Ausschluß wäre kaum mehrheits-, sicher nicht konsensfähig gewesen. Selbst die erste Individualbeschwerde betreffend Artikel 1 wurde 1984 nicht mit der Begründung abgewiesen, daß Individuen keine Rechte von Kollektiven einklagen können. Schließlich liegt es auf der Hand, daß Völker nicht für sich selbst sprechen, geschweige denn Rechte einfordern können, sondern immer durch Individuen vertreten werden müssen. Die grundsätzliche Unzulässigkeit von Individualbeschwerden zum Selbstbestimmungsrecht der Völker hat der Menschenrechtsausschuß erst beschlossen, als er sich in der Praxis wiederholt mit solchen Beschwerden konfrontiert sah.

Der Aufsatz wird die Kluft zwischen der Hoffnungen und Erwartungen beflügelnden Rhetorik vom subjektiven Selbstbestimmungs-*Recht* aller Völker einerseits und den kaum vorhandenen Möglichkeiten seiner rechtlichen Umsetzung mittels Individualbeschwerden andererseits ausmessen. Dabei wird er zunächst zeigen, daß Artikel 1 keine selbstevidente überzeitliche Bedeutung hat. Es ist viel-

³ Simma, Menschenrechte 44f. Der dritte Paragraph des Artikels 1 spielt für die Argumentation dieses Aufsatzes keine Rolle.

⁴ Siehe: *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights* (Hrsg.), General Comments <[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/f3c99406d528f37fc12563ed-004960b4?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/f3c99406d528f37fc12563ed-004960b4?OpenDocument)> [Stand: 30. 4. 2008].

⁵ UN Doc. CCPR/C/33/D197/1985.

mehr von einer prekären Vieldeutigkeit des Artikels 1 auszugehen, die vor allem dem Mangel eines gemeinsamen Nenners in der zerfahrenen politischen Debatte um den Einschluß des Selbstbestimmungsrechts in die beiden Internationalen Menschenrechtspakte geschuldet ist. Der Aufsatz wird dann auf die Aufgaben und Befugnisse des Menschenrechtsausschusses eingehen, um im Anschluß daran zu zeigen, wie der Ausschuß mit dem Vermächtnis der an politischen Zielen orientierten Diplomaten, die Artikel 1 ausgearbeitet hatten, umgegangen ist: erst am Allgemeinen Kommentar zu Artikel 1, dann an den Individualbeschwerden. Bevor der Menschenrechtsausschuß über eine Individualbeschwerde entscheidet, muß er über deren Zulässigkeit befinden. Eine entscheidende Zulässigkeitsbedingung fordert, daß die sich beschwerende Einzelperson Opfer einer tatsächlichen Verletzung eines der im Pakt garantierten Rechte geworden ist⁶. Wann aber ist ein Mensch das Opfer einer Verletzung des Selbstbestimmungsrechts der Völker? Je nach Auffassung vom Selbstbestimmungsrecht wird die Antwort auf diese Frage anders ausfallen. Es ist nicht das Vorhaben dieses Aufsatzes, die wichtigsten Selbstbestimmungsdoktrinen gegeneinander abzuwägen, um eine Antwort auf jene Frage normativ festzuschreiben⁷. Stattdessen wird er eine Auswahl konkreter Fälle beschreiben, die zeigen, wie Einzelpersonen Artikel 1 aufgefaßt und unter welchen Bedingungen sie sich als Opfer einer Verletzung „ihres“ Selbstbestimmungsrechts der Völker betrachtet haben. Abschließend wird die Jurisprudenz des Ausschusses einer Beurteilung unterzogen.

2. Der Einschluß des Selbstbestimmungsrechts in die Menschenrechtspakte

Das Kernproblem des Artikels 1 ist, daß er zwar allen Völkern das Recht auf Selbstbestimmung garantiert, es im Völkerrecht aber keine allgemein anerkannte Definition von ‚Volk‘ gibt. Wenn es keine festen Kriterien gibt, die darüber entscheiden, welche Gruppe ein Volk ist, kann es auch keine festen Kriterien geben, die darüber entscheiden, ob eine bestimmte Gruppe das Recht auf Selbstbestimmung besitzt. Als normatives Etikett, das Gruppen das besondere Recht auf Selbstbestimmung in Aussicht stellt, erhält der unbestimmte Volksbegriff einen

⁶ Zu den Zulässigkeitsbedingungen siehe Artikel 1–3 und 5 des Fakultativprotokolls zum Zivilpakt und insbesondere Artikel 90 der Verfahrensordnung des Menschenrechtsausschusses. Die Verfahrensordnung ist auf Deutsch abgedruckt in: *Simma*, Menschenrechte 66–86. Außerdem mit ausführlichen Analysen: *Scott Davidson*, Procedure under the Optional Protocol, in: *Alex Conte* u. a. (Hrsg.), *Defining Civil and Political Rights. The Jurisprudence of the United Nations Human Rights Committee* (Aldershot, Burlington 2004) 17–32 u. *P. R. Gandhi*, The Human Rights Committee and the Right of Individual Communication. Law and Practice (Aldershot etc. 1998) 84–180.

⁷ Die völkerrechtliche Literatur zu dieser Frage füllt ganze Bibliotheken. Philosophische Abhandlungen sind dagegen rar. Siehe insbesondere: *Allen Buchanan*, Justice, Legitimacy, and Self-Determination (Oxford 2004) 331–424.

zusätzlichen politischen Wert. Deshalb versuchen Staaten in aller Regel, eine in ihrem Staatsgebiet lebende partikulare Gruppe, die sich als Volk begreift und als solches begriffen werden möchte, damit abzuspeisen, daß sie sich als ‚Bevölkerung‘, bestenfalls als ‚Minderheit‘ imaginieren könne, keinesfalls aber als ‚Volk‘ im Sinne des Artikels 1 der Menschenrechtspakte⁸. Der Minderheitenbegriff ist, zumindest auf der Ebene des Zivilpakts, bar jedweder politischer, geschweige territorialherrschaftlicher Implikation⁹.

Die eigentliche Bedeutung des Artikels 1 ist jedoch unklar. Wenn wir Artikel 1 wörtlich nehmen, muß er die unabhängige Staatlichkeit eines Volkes, also auch dessen Sezession von einem bestehenden Staat, garantieren, sofern dieses Volk sie wünscht. Nur hat gerade ein vom subjektiven Volkswillen abhängiger Begriff des Selbstbestimmungsrechts in der gegenwärtigen internationalen Ordnung keinen Platz, da er die Grundzüge ebendieser Ordnung angesichts der Unbestimmtheit von ‚Volk‘ jederzeit in Frage stellen kann. Die internationale Ordnung, in der ein so verstandenes Selbstbestimmungsrecht eine wirkliche Grundnorm wäre, hätte mit der heutigen, die auf die Integrität der Staaten abstellt, kaum etwas zu tun. Die Verwirklichung des allgemein formulierten Selbstbestimmungsrechts muß demnach irgendwelchen Bedingungen unterliegen, die allgemein zu fassen wären, wenn weiter von einem Selbstbestimmungsrecht aller und nicht bloß von einem Selbstbestimmungsvorrecht gewisser Völker die Rede sein soll. Welches diese Bedingungen sind, wenn es sie gibt, ist und war strittig. Werfen wir ein Schlaglicht auf die Entstehungsgeschichte des Artikels 1¹⁰: Die Verrechtlichung der Selbstbe-

⁸ Im Rahmen von Individuellklagen gegen Verletzungen des Selbstbestimmungsrechts vertraten beispielsweise Kanada in Bezug auf die Lubicon Lake Band (eine Cree-Indianergemeinschaft), Schweden in Bezug auf die Sami und Neuseeland in Bezug auf die Maori diesen Standpunkt. UN Doc. CCPR/C/38/D/167/1984, § 6.1; CCPR/C/33/D/197/1985, § 4.1; CCPR/C/70/D/547/1993, § 7.6.

⁹ Artikel 27 des Zivilpakts: „In Staaten mit ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten darf Angehörigen solcher Minderheiten nicht das Recht vorenthalten werden, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen.“ *Simma*, Menschenrechte 52. Der Allgemeine Kommentar des Menschenrechtsausschusses zu Artikel 27 stellt klar: „The enjoyment of the rights to which article 27 relates does not prejudice the sovereignty and territorial integrity of a State party.“ *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights* (Hrsg.), General Comment No. 23: The Right of Minorities (Art. 27), § 3.2 <[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/fb7fb12c2fb8bb21c12563ed004df111?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/fb7fb12c2fb8bb21c12563ed004df111?OpenDocument)> [Stand: 30. 4. 2008].

¹⁰ Einen kurzen und guten Überblick über die Entstehungsgeschichte des Artikels 1 bietet *Manfred Nowak*, UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll. CCPR-Kommentar (Kehl a. R. 1989) 10–13. Die Ereignisse bis 1954 hat *Günter Decker*, Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen (Göttingen 1955) 200–207 bereits 1955 etwas ausführlicher zusammengefaßt. Neuere aussagekräftige Darstellungen findet man in: *Tony Evans*, US Hegemony and the Project of Universal Human Rights (New York etc. 1996) 132–138 und *James Summers*, Peoples and International Law. How Nationalism and Self-Determination Shape a Contemporary Law of Nations (Leiden, Boston 2007) 162–192. Für die wirtschaftliche Komponente kann mit Gewinn auf *Nico Schrijver*, Sovereignty Over Natural Resources. Balancing Rights and Duties (Den Haag 1997) 49–56 zurückgegriffen wer-

stimmung der Völker ist das Ergebnis einer zähen, vielleicht der zähesten und kontroversesten Aushandlung im Rahmen der Internationalen Menschenrechtspakte¹¹. Artikel 1 nahm die Menschenrechtskommission, welche die beiden Pakte entwarf, von 1950 bis 1953 in Besitz. 1954 leitete die Kommission die fertigen Entwürfe dem Wirtschafts- und Sozialrat zu, der sie anschließend der UNO-Generalversammlung weiterreichte¹². Diese verabschiedete die Pakte erst 1966, woran sich ermessen lässt, wie festgefahren die Debatte über die Menschenrechtspakte während des Kalten Krieges war¹³.

Für die Besprechung der von der Menschenrechtskommission angefertigten Entwürfe war der 3. Ausschuß der Generalversammlung zuständig, der 1954 und 1955 heftig und ausgiebig über Artikel 1 stritt. 1955 wurde über den Selbstbestimmungsartikel in seinem endgültigen Wortlaut¹⁴ abgestimmt. Obwohl Artikel 1 letztlich durchaus mit Bedacht so vage formuliert worden war, daß ihn alle Beteiligten beinahe gemäß ihren Wünschen auslegen konnten¹⁵, stimmte die große Mehrheit der westlichen Staaten gegen den Einschluß dieses Artikels¹⁶.

Für die meisten UNO-Delegationen, die den Einschluß des Artikels 1 in die Pakte befürworteten, war die Bedeutung von Selbstbestimmung jedoch ziemlich

den. Die nachfolgenden Erläuterungen zur Entstehungsgeschichte des Artikels 1 basieren hauptsächlich auf meiner eigenen Analyse von Quellen im Palais des Nations in Genf.

¹¹ John P. Humphrey, Human Rights and the United Nations: A Great Adventure (New York 1984) 163. Louis Henkin schrieb Artikel 1 einen großen Teil der Verantwortung dafür zu, daß die Ausarbeitung der beiden Pakte beinahe zwanzig Jahre beanspruchte und erst 1966 beendet werden konnte. Louis Henkin, Introduction, in: ders. (Hrsg.), The International Bill of Rights. The Covenant on Civil and Political Rights (New York 1981) 1–3; 10.

¹² Die fertigen Entwürfe der Menschenrechtskommission sind mit einer umfassenden Annotation abgedruckt als: UN Doc. A/2929.

¹³ Vratislav Pechota, The Development of the Covenant on Civil and Political Rights, in: Henkin, International Bill 32–71; 35.

¹⁴ Vorbehaltlich weniger unbedeutender grammatischer Änderungen.

¹⁵ Zur mit Bedacht erzeugten Vagheit des Artikels 1 siehe insbesondere die Erläuterungen des Vorsitzenden der Arbeitsgruppe, die den endgültigen Wortlaut des ersten Paragraphen des Artikels 1 ausgearbeitet hat: Gemäß dem Vorsitzenden sollte der Wortlaut des ersten Paragraphen die Schwierigkeiten und Einschränkungen einer Definition von Selbstbestimmung vermeiden, weil eine solche umstritten war. UN Doc. A/C.3/SR.668, § 2f., 22. 11. 1955 (Uruguay, El Salvador). Der brasilianische Vertreter in dieser Arbeitsgruppe wollte den Träger des Selbstbestimmungsrechts definieren, fand aber kein Gehör. UN Doc. A/C.3/SR.668, § 9, 22. 11. 1955 (Ferreira de Souza, Brasilien).

¹⁶ Die wichtigste Abstimmung über den endgültigen Wortlaut des Artikels 1 fand am 29. 11. 1955 im 3. Ausschuß der Generalversammlung statt. 33 Delegationen stimmten dem Wortlaut des Artikels 1 zu, 13 enthielten sich und 12 stimmten dagegen. Dafür waren: Afghanistan, Ägypten, Argentinien, Bolivien, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Griechenland, Guatemala, Haiti, Indien, Indonesien, Irak, Jemen, Jugoslawien, Kolumbien, Libanon, Liberia, Mexiko, Peru, Philippinen, Polen, Saudi-Arabien, Syrien, Sowjetunion, Ukrainische SSR, Thailand, Tschechoslowakei, Uruguay, Venezuela, Weißrussische SSR. Dagegen waren: Australien, Belgien, Frankreich, Kanada, Luxemburg, Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Schweden, Türkei, USA, Vereinigtes Königreich. Enthalten haben sich: Äthiopien, Brasilien, Burma, China, Dänemark, Dominikanische Republik, Honduras, Island, Iran, Israel, Kuba, Panama, Paraguay. UN Doc. A/C.3/SR.676, § 27.

klar, wenigstens am Anfang der Debatte. Selbstbestimmung meinte für sie die Bekräftigung des bereits in der Charta anerkannten Grundsatzes der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten und die Unabhängigkeit der Kolonien. Die Befürworter dieser antikolonialen Auffassung, die große Mehrheit afroasiatischer und die sozialistischen Regierungen, standen vor dem Problem, wie sie im Namen eines allgemeinen Selbstbestimmungsrechts die Sezession der Kolonialgebiete von den Metropolen fordern konnten, ohne zugleich auch die territoriale Integrität des eigenen oder der neu unabhängigen Staaten in Frage zu stellen. Es erwies sich als schwierig, gegenüber den Westmächten zu begründen, warum das Selbstbestimmungsrecht aller Völker in den Internationalen Pakten über *allgemeine Menschenrechte* nur das Recht der Bevölkerungen von Kolonialgebieten auf Eigenstaatlichkeit vorsehen sollte, nicht aber das Recht ethnisch oder anders definierter Völker.

Es gab verschiedene Strategien, diesen Widerspruch zu überbrücken: etwa die so genannte Konsumtionstheorie, gemäß der ein Volk sein bloß einmal auszubündendes Selbstbestimmungsrecht aufzehrt, sobald es die Unabhängigkeit erlangt. Eine andere Strategie bestand darin, gönnerhaft zu verkünden, daß alle Völker das Selbstbestimmungsrecht besäßen, sich aber für effektive Durchsetzungsmaßnahmen des Selbstbestimmungsrechts nur im Kolonialkontext einzusetzen. Diesen Weg beschritten die ägyptische und die indische Delegation, als sie 1953 mit einem gemeinsamen Vorschlag den Einschluß eines Umsetzungsartikels zum Selbstbestimmungsrecht in den Entwurf des Zivilpakts erreichten¹⁷.

Die westlichen Delegationen, für die die Selbstbestimmung der Völker nur einen allgemeinen Grundsatz des Völkerrechts darstellte und von Menschenrechten, die nach dem Dafürhalten der allermeisten dieser Delegationen justiziabel zu sein hatten, klar zu unterscheiden war, bekämpften erbittert den Einschluß des Selbstbestimmungsrechts in die Menschenrechtspakte. Die Vereinigten Staaten hätten sich mit einem antikolonial aufgefaßten Selbstbestimmungsrecht abfinden können, lehnten Artikel 1 aber insbesondere wegen der ausdrücklichen Berück-

¹⁷ UN Doc. E/CN.4/L.259, 30. 4. 1953. Der Umsetzungsartikel war Artikel 48 des Entwurfs für den Zivilpakt. Er forderte von allen Vertragsstaaten einen jährlichen (Pro-forma-) Bericht über die Maßnahmen zur Verwirklichung der in Artikel 1 formulierten Pflichten. Wesentliche Pflichten bürdete er indes nur den Kolonalmächten auf. Dieser Artikel wurde 1966 aus dem Entwurf für den Zivilpakt gestrichen. UN Doc. A/2929, § 132 u. UN Doc. A/C.3/SR.1435, § 39, 25. 11. 1966 (Saksena, Indien). Siehe auch den indischen Vorbehalt zu Artikel 1: „[...] the Government of the Republic of India declares that the words ‚the right of self-determination‘ appearing in [article 1] apply only to the peoples under foreign domination and that these words do not apply to sovereign independent States or to a section of a people or nation – which is the essence of national integrity.“ CCPR/C/2/Rev.4, 24. 8. 1994. Indonesien hat einen analogen Vorbehalt formuliert. Kaum verblümt ist der Vorbehalt Bangladeshs zum Sozialpakt betreffend Artikel 1: Das Selbstbestimmungsrecht der Völker gelte im historischen Kontext von Kolonialherrschaft und -verwaltung, von Fremdherrschaft, Besetzung und ähnlichen Situationen. *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights* (Hrsg.), International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/3.htm>> [Stand: 30. 4. 2008].

sichtigung der wirtschaftlichen Selbstbestimmungskomponente ab¹⁸. Diese war von Chile in die Debatte eingebracht worden, das großen Rückhalt bei den lateinamerikanischen, afroasiatischen und sozialistischen Delegationen fand¹⁹. Den Befürwortern des wirtschaftlichen Selbstbestimmungsrechts ging es darum, ihre wirtschaftliche Souveränität zu bekräftigen und eine rechtliche Grundlage für die Umgestaltung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen internationalen ökonomischen Akteuren und so genannten Entwicklungsländern zu schaffen.

Die Westmächte beharrten auf der Notwendigkeit einer universalen Formulierung des Selbstbestimmungsrechts, um einer bloß antikolonialen bzw. „anti-neokolonialen“ vorzubeugen. Gewiß: Die antikoloniale Auffassung des Selbstbestimmungsrechts war in vielerlei Hinsicht problematisch, aber im großen und ganzen doch klar und realistisch – ganz im Gegensatz zum Vorschlag der belgischen Delegation, die sich lauthals für ein umfassendes Verständnis von ‚Volk‘ als Träger des Selbstbestimmungsrechts einsetzte. Die so genannte „belgische These“ argumentierte unumwunden, daß, wenn die kolonialen Völker dieses Recht hätten, es auch allen anderen Völkern einschließlich indigener zukäme. Ein bloß antikolonial aufgefasstes Selbstbestimmungsrecht diskriminiere hingegen die Kolonialmächte, die ihren durch die Völkerbundssatzung und die Charta der Vereinten Nationen erteilten Zivilisationsauftrag zu erfüllen trachteten²⁰. Die taktische Pointe der belgischen These bestand natürlich darin, Artikel 1 für die zahlreichen Staaten mit indigenen Bevölkerungsanteilen unannehmbar zu machen. Es sei nebenbei bemerkt, daß die ‚diskriminierten‘ Belgier in der Generalversammlung auf wenig Mitgefühl stießen.

1954, also gegen Ende der Debatte um den Einschluß des Selbstbestimmungsrechts in die Pakte, erkannten auch die westlichen Delegierten den politischen Gebrauchswert des Selbstbestimmungsbegriffs. Vor allem Delegationen kleinerer europäischer Länder propagierten vermehrt die innere Selbstbestimmung. Damit meinten sie das Recht eines bereits konstituierten Staatsvolkes, innerhalb unumstößlicher Grenzen in Freiheit die eigene Regierung zu wählen²¹. Diese heute tonangebende²², eigentlich tautologische Auffassung, die das Selbstbestimmungs-

¹⁸ UN Doc. A/C.3/SR.676, § 30, 29. 11. 1955 (Lord, USA).

¹⁹ UN Doc. E/CN.4/L.24, 16. 4. 1952.

²⁰ Belgian Government Information Center (Hrsg.), *The Sacred Mission of Civilization. To Which Peoples Should the Benefits Be Extended? & The Belgian Thesis* (New York 1953) 16.

²¹ UN Doc. A/C.3/SR.642, § 25, 24. 10. 1955 (Beaufort, Niederlande), UN Doc. A/C.3/SR.644, § 2, 26. 10. 1955 (Lannung, Dänemark).

²² Antonio Cassese hat das innere Selbstbestimmungsrecht als „synthesis and summa“ aller bürgerlichen und politischen Rechte verschiedentlich hervorgehoben und sicher maßgeblich zu seiner Popularität im Selbstbestimmungsdiskurs beigetragen. Antonio Cassese, *The Self-Determination of Peoples*, in: Henkin, International Bill 92–113; 102; Antonio Cassese, *Self-Determination of Peoples. A Legal Reappraisal* (Cambridge 1995) 53: „[I]nternal self-determination is best explained as a manifestation of the totality of rights embodied in the Covenant [of civil and political rights ...].“ Einen etwas anderen, auf die politische Autonomie von indigenen Gruppen abstellenden Begriff der inneren Selbstbestimmung vertritt dagegen u.a. Allen Buchanan, *The Right to Self-Determination: Analytical and Moral Foundations*, in: Arizona Journal of International and Comparative Law 8/2 (1991) 41–50. Ein Begriff von

recht der Völker in den für eine pluralistische demokratische Gesellschaftsordnung unabdingbaren politischen und bürgerlichen Menschenrechten aufgehen lässt, war in erster Linie gegen die Sowjetunion gerichtet, die das Recht der „Nationen“ auf Selbstbestimmung in die Debatten der Menschenrechtskommission eingeführt hatte²³. Die Sowjetunion, die das Selbstbestimmungsrecht der Nationen im ‚realen‘ Sozialismus dogmatisch als verwirklicht setzte, betrachtete dieses ihrerseits als ihren Trumpf in der Menschenrechtsdebatte. Mit der Forderung nach Anerkennung dieses Rechts und von Minderheitenrechten verstand es die Sowjetunion, den Finger auf die Heuchelei des von den westlichen Mächten gepflegten Diskurses über Gleichheit und allgemeine Menschenrechte zu legen.

Der Wortlaut des Artikels 1 mußte also verschiedene, auch unversöhnliche Ansichten versöhnen. Die Befürworter des Artikels 1 kamen den Westmächten bei der Formulierung des Wortlauts recht weit entgegen, in der trügerischen Hoffnung, deren Zustimmung oder wenigstens Enthaltung bei der Abstimmung um den definitiven Wortlaut zu erreichen²⁴. Das Ergebnis dieser Kompromißversuche war eine noch gesteigerte Vagheit des Wortlauts, die die Westmächte wiederum als Grund für ihre Ablehnung des Artikels 1 vorbrachten²⁵.

3. Aufgaben und Kompetenzen des Menschenrechtsausschusses

Der Menschenrechtsausschuß (nicht zu verwechseln mit der Menschenrechtskommission oder deren Nachfolger, dem Menschenrechtsrat) ist das zentrale internationale Aufsichtsorgan des Zivilpaktes und tagte 1977, im Jahr nach dessen Inkrafttreten, zum ersten Mal. Der Ausschuß wird durch den Zivilpakt selbst errichtet²⁶. Der Sozialpakt sieht hingegen kein Aufsichtsorgan vor, ein dem Menschenrechtsausschuß äußerlich vergleichbares Organ wurde erst nachträglich (1985) gegründet. Da es kein Individualbeschwerdeverfahren für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte gibt, beziehen sich die nachfolgenden Erläuterungen nur auf den Zivilpakt²⁷.

Selbstbestimmung als politischer Autonomie von indigenen Völkern wäre in den Debatten um den Einstßuß des Selbstbestimmungsrechts in die beiden Menschenrechtspakte allerdings chancenlos gewesen.

²³ UN Doc. E/1371, 47, 23. 6. 1949.

²⁴ Der 3. Ausschuß der Generalversammlung gründete beispielsweise eine Arbeitsgruppe, damit diese einen Kompromißtext ausarbeite, der für alle Staaten annehmbar wäre. Das Vereinigte Königreich hatte angekündigt, diese Arbeitsgruppe zu boykottieren. UN Doc. A/C.3/L.477/Rev. 1, 4. 11. 1955, UN Doc. A/3077, § 53–§ 56, UN Doc. A/C.3/SR.655, § 11, 7. 11. 1955 (Hoare, Vereinigtes Königreich).

²⁵ Zur Kritik an der Vagheit des Artikels 1 siehe statt vieler: UN Doc. A/C.3/SR.670, § 18, 24. 11. 1955 (Hoare, Vereinigtes Königreich).

²⁶ Siehe Teil IV des Zivilpakts. *Simma*, Menschenrechte 52–58.

²⁷ Dem Zivilpakt sind per 18. 4. 2008 161 Staaten beigetreten. *Office of the United Nations*

Der Menschenrechtsausschuß hat 18 Mitglieder, die von dem Vertragsstaat, dem sie angehören, zur Wahl vorgeschlagen und von einer Versammlung der Vertragsstaaten in einer geheimen Wahl für vier Jahre gewählt worden sind. Nach Ablauf dieser Frist kann ein Mitglied auf erneuten Vorschlag wiedergewählt werden, was eine beträchtliche personelle Kontinuität zur Folge hat²⁸. Trotz mehrerer loser Vorgaben für die nationale Zusammensetzung des Ausschusses²⁹ sollen dessen Mitglieder nicht als Regierungsvertreter, sondern in ihrer persönlichen Eigenschaft als Experten gewählt werden und tätig sein. Ihre Unabhängigkeit wird dadurch hervorgehoben, daß sie „Bezüge“ aus den Mitteln der Vereinten Nationen erhalten³⁰.

Der Zivilpakt und das Fakultativprotokoll³¹ zum Zivilpakt sehen gemeinsam drei Arten der internationalen Durchsetzung der darin anerkannten Rechte vor. Das Staatenberichtsverfahren und das Staatenbeschwerdeverfahren werden direkt durch den Pakt geregelt. Die dritte wesentliche Art der internationalen Durchsetzung ist das Individualbeschwerdeverfahren. Beim Individualbeschwerdeverfahren können Einzelpersonen Beschwerden (im Fachjargon auch: „Mitteilungen“) über behauptete Verletzungen eines der im Pakt garantierten Rechte durch den Staat, unter dessen Herrschaftsgewalt sie stehen, beim Menschenrechtsausschuß hinterlegen. Die Voraussetzung ist, daß der entsprechende Staat dem Fakultativprotokoll zum Zivilpakt beigetreten ist und damit die Kompetenz des Menschenrechtsausschusses anerkannt hat, solche Beschwerden entgegenzunehmen und zu erörtern.

Über den rechtlichen Charakter des Ausschusses gibt es Meinungsverschiedenheiten³², die allerdings keine hohen Wellen schlagen. Mehrheitlich wird der Ausschuß nicht als gerichtliches Organ im strengen Sinne betrachtet³³, wiewohl er seine „Auffassungen“, „Abschließenden Bemerkungen“ und „Allgemeinen Kommentare“ jeweils in formaljuristischer Sprache verfaßt. Allgemein gesprochen hängt sein rechtlicher Charakter von der Aufgabe ab, die er jeweils wahrnimmt, und umfaßt gemäß McGoldrick judizielle, quasi-judizielle, verwaltende, nachforschende, untersuchende, beratende und schlachrende Aspekte³⁴.

In beiden direkt durch den Pakt errichteten Verfahren erstrecken sich die Aufsichtsbefugnisse des Ausschusses auch auf Artikel 1. Im Rahmen des *Staatenbe-*

High Commissioner for Human Rights (Hrsg.), <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/4.htm>> [Stand: 30. 4. 2008].

²⁸ *Torkel Opsahl*, The Human Rights Committee, in: *Philip Alston* (Hrsg.), *The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal* (Oxford 1992) 369–444; 373.

²⁹ Zum Beispiel Art. 31(2) des Zivilpakts.

³⁰ Art. 35 des Zivilpakts.

³¹ Für die deutsche Übersetzung des Fakultativprotokolls siehe: *Simma*, *Menschenrechte* 60–62.

³² *Dominic McGoldrick*, *The Human Rights Committee. Its Role in the Development of the International Covenant on Civil and Political Rights* (Oxford 1991) 52.

³³ *Scott Davidson*, Introduction, in: *Conte*, *Rights* 1–15; 6.

³⁴ *McGoldrick*, Committee 55. Siehe auch *Christoph Pappa*, Das Individualbeschwerdeverfahren des Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Bern 1996) 68f.

richtsverfahrens, dem wichtigsten Umsetzungsmechanismus der Pakte, haben die Vertragsstaaten die Verpflichtung, dem Ausschuß periodisch (durchschnittlich etwa alle vier Jahre)³⁵ Berichte „über die Maßnahmen, die sie zur Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte getroffen haben, und über die dabei erzielten Fortschritte“ vorzulegen³⁶. Der Ausschuß prüft diese Berichte und lädt Vertreter der jeweiligen Regierung zu einer oder allenfalls mehreren Fragerunden ein, bei denen für die betreffende Regierung durchaus auch unbequeme Angelegenheiten angesprochen werden³⁷. Die Hoffnung ist, daß Regierungen, deren Gebaren in menschenrechtlicher Hinsicht den Anforderungen des Paktes nicht genügt, dieses kontinuierlich verbessern, wenn sie sich auf einen Dialog mit dem Ausschuß einlassen und ihre verfassungsmäßigen und politischen Bemühungen um die Verwirklichung der Menschenrechte transparent machen.

Der Ausschuß beendet die Erörterung der Staatenberichte mit so genannten *concluding observations*. Ob diese Abschließenden Bemerkungen den allenfalls zur Sprache kommenden Selbstbestimmungskonflikten auf den Grund gehen, ist fraglich. Beispielsweise äußerte der Ausschuß 2004 in seinen Abschließenden Bemerkungen zum fünften Bericht Marokkos Besorgnis über den mangelnden Fortschritt in der Frage der Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts des Volkes von Westsahara. Er forderte Marokko auf, jede Anstrengung zu unternehmen, um den betroffenen Bevölkerungsgruppen die volle Verwirklichung der durch den Pakt anerkannten Rechte zu ermöglichen³⁸. Wie diese konkreten Anstrengungen auszusehen haben oder welches die betroffenen Bevölkerungsgruppen sind, deren Selbstbestimmungsrecht verwirklicht werden soll, ist den diplomatischen Floskeln freilich nicht zu entnehmen³⁹.

Das zweite direkt durch den Pakt etablierte internationale Durchsetzungsverfahren ist das fakultative, auf dem Reziprozitätsprinzip beruhende *Staatenbeschwerdeverfahren*. Reziprok bedeutet hier, daß ein Staat beim Menschenrechts-

³⁵ UN Doc. HRI/MC/2007/4, Tabelle 3, S. 10, 11. 6. 2007. Der Erstbericht ist nach einem Jahr fällig. Zu Follow-ups und außerterminlichen Zusatzberichten siehe: *Michael O'Flaherty*, Human Rights and the UN: Practice Before the Treaty Bodies (Den Haag 2002) 30.

³⁶ Art. 40 des Zivilpakts.

³⁷ Im Zusammenhang des Selbstbestimmungsrechts richtete der Ausschuß z. B. an die kanadische Regierung recht spezifische Rückfragen zu staatlichen Richtlinien im Umgang mit Landrechten von Indigenen. Freilich ist die Voraussetzung für genaue Rückfragen ein genauer Bericht, was die Wichtigkeit staatlichen Entgegenkommens für die Durchsetzung der im Zivilpakt garantierten Menschenrechte unterstreicht. Siehe: UN Doc. CCPR/C/85/L/CAN, 25. 07. 2005. Weitere Beispiele für Fragen des Ausschusses an Staatsvertreter in: *Cassese*, Self-Determination (1981) 111–113 u. *McGoldrick*, Committee 249 ff.

³⁸ „The Committee remains concerned about the lack of progress on the question of the realization of the right to self-determination for the people of Western Sahara (Covenant, art. 1). *The State party should make every effort to permit the population groups concerned to enjoy fully the rights recognized by the Covenant* [Hervorhebung im Original].“ UN Doc. A/60/40 (Vol. I), 36.

³⁹ Dabei wäre genau dies die zentrale Frage dieses Konfliktes, ob die kürzlich aus Marokko zugewanderte Bevölkerungsgruppe auch zum Volk der Westsahara gehört und an einem allfälligen Plebisitz über den völkerrechtlichen Status der Westsahara teilnehmen dürfte.

ausschuß nur dann eine Beschwerde darüber hinterlegen kann, daß ein anderer Staat seinen Verpflichtungen aus dem Pakt nicht nachkomme, wenn beide Staaten erklärt haben, daß sie die Zuständigkeit des Ausschusses zur Entgegennahme und Prüfung allfälliger Staatenbeschwerden über sie selbst anerkennen⁴⁰. Knapp fünfzig Staaten haben eine solche Erklärung abgegeben⁴¹, mit der sie sich aber keinem greifbaren Risiko aussetzen. Denn offensichtlich herrscht eine stillschweigende Übereinkunft der Staaten, von dieser Beschwerdemöglichkeit keinen Gebrauch zu machen. Jedenfalls ist bis heute noch keine Staatenbeschwerde beim Menschenrechtsausschuß eingegangen⁴².

Staatenbeschwerden könnten gemäß dem Völkerrechtler Manfred Nowak auch Artikel 1 zum Gegenstand haben⁴³. Dieser Befund wird durch die *Travaux Préparatoires*, also die Vorbereitungsarbeiten, zum Pakt bekräftigt. 1953 hat die Menschenrechtskommission, die den Entwurf für den Zivilpakt ausarbeitete, darüber beraten, ob sich das Staatenbeschwerdeverfahren auch auf Artikel 1 erstrecken solle. Es war damals noch ungewiß, mit welchen Durchsetzungsmechanismen die Pakte ausgestattet würden und welche Aufgaben und Befugnisse der zukünftige Menschenrechtsausschuß letztlich haben würde. Die Mitglieder der Kommission gingen indessen von einem nicht bloß fakultativen, sondern von einem obligatorischen Staatenbeschwerdeverfahren aus, dem sich alle Vertragsstaaten zu unterwerfen gehabt hätten⁴⁴. Die französische und die belgische Delegation präsentierten je einen Vorschlag, der dem Menschenrechtsausschuß die Zuständigkeit für Artikel 1 abgesprochen hätte⁴⁵. René Cassin, einer der französischen Delegierten, sagte, daß Frankreich den geplanten Ausschuß nicht als das beste Instrument erachte, über Klagen betreffend die Verletzung des Selbstbestimmungsrechts zu entscheiden. Er plädierte für eine Dissoziation von Selbstbestimmungsrecht und individuellen bürgerlichen und politischen Rechten. Er äußerte Zweifel, daß diejenigen Staaten, die über ein Vetorecht im Sicherheitsrat verfügten, wo Fragen der Selbstbestimmung bisher erörtert worden seien, auf ihr Vetorecht mit Rücksicht auf den zukünftigen Menschenrechtsausschuß verzichten würden⁴⁶. Abdel-Ghani, der ägyptische Delegierte in der Kommission, entgegnete, daß die französische Haltung nur zu verständlich sei, da Frankreich jederzeit auf sein Vetorecht im Sicherheitsrat zurückgreifen könne. Das Selbstbestimmungsrecht

⁴⁰ Artikel 41 des Zivilpakts.

⁴¹ Für die bisherigen Erklärungen siehe: *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights* (Hrsg.), *Declarations Recognizing the Competence of the Human Rights Committee under Article 41* <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/docs/DeclarationsArt41ICCP.pdf>> [Stand: 30. 4. 2008].

⁴² Artikel 41(1)e) des Zivilpakts. Die Kompetenzen des Ausschusses sind bei Staatenbeschwerden ohnedies nur sehr schwach ausgebildet. Siehe Nowak, UNO-Pakt 628f.

⁴³ Nowak, Minderheitenschutz 207.

⁴⁴ Das Staatenbeschwerdeverfahren wurde erst in der Session der Generalversammlung von 1966 zu einem fakultativen Verfahren zurückgestuft. Siehe: Nowak, UNO-Pakt 631.

⁴⁵ UN Doc. E/CN.4/L.235, Rev. 1, 20. 4. 1953 (Frankreich) u. L.244, 20. 4. 1953 (Belgien).

⁴⁶ UN Doc. E/CN.4/SR.357, 8-10 (franz. Ausgabe), 22. 4. 1953 (Cassin, Frankreich). Siehe auch: SR. 358, 15 f. 23. 4. 1953 (Kaeckenbeeck, Belgien).

bliebe ein toter Buchstabe, wenn sich die Durchsetzungsmechanismen der Pakte nicht auch darauf erstrecken würden⁴⁷. Nachdem sich der Ton der Debatte, wie bei Erörterungen des Selbstbestimmungsrechts üblich, verschärft hatte, wies die Kommission den französischen Vorschlag mit 10 gegen 5 Stimmen bei 3 Enthaltungen zurück⁴⁸. Über den relevanten Satz des belgischen Vorschlags wurde hierauf nicht mehr abgestimmt.

4. Der Allgemeine Kommentar zum Selbstbestimmungsrecht: Die Kapitulation des Ausschusses vor der eigenen Befugnis

Der Ausschuß hat seinen Allgemeinen Kommentar zum Selbstbestimmungsrecht im März 1984, vor seiner ersten Entscheidung über eine Individualbeschwerde zu Artikel 1, veröffentlicht⁴⁹. Der Kommentar ist aufschlußreich, weil er von der Ratlosigkeit zeugt, mit der der Ausschuß seinen Befugnissen für das Selbstbestimmungsrecht gegenüberstand. Allgemeine Kommentare sollen als Hilfen und Anleitungen für die Interpretation des Zivilpakts dienen⁵⁰. Gemäß Dominic McGoldrick ist der Kommentar zum Selbstbestimmungsrecht aber vage unddürftig. Es handle sich eher um einen bloßen Aufruf zu mehr Angaben über das Selbstbestimmungsrecht in den Staatsberichten als um einen wirklichen Auslegungsversuch⁵¹. Tatsächlich wurde der Ausschuß nur dort deutlich, wo er sich beschwerte, daß viele Vertragsstaaten ihren Berichtspflichten bezüglich Artikel 1 nur schlecht nachgekommen seien oder diese völlig ignoriert hätten⁵². Die brennendsten Fragen zum Selbstbestimmungsrecht läßt der Kommentar unberührt. Er sagt nichts darüber aus, wie sich der Rechtsträger, das Volk, konstituiert, wie dessen Verhältnis zum Staat ist, welches die Implikationen des Selbstbestimmungsrechts für die territoriale Integrität von Staaten sind oder in welchem Verhältnis Artikel 1 zu an-

⁴⁷ UN Doc. E/CN.4/SR.357, 18 f. (franz. Ausgabe), 22. 4. 1953 (Abdel-Ghani, Ägypten).

⁴⁸ Dagegen: Ägypten, Chile, Indien, Jugoslawien, Libanon, Pakistan, Philippinen, Polen, Ukrainische SSR, UdSSR; dafür: Australien, Belgien, Frankreich, Schweden, Vereiniges Königreich. Enthaltungen: China (Taiwan), USA, Uruguay. Die sozialistischen Staaten sperrten sich zwar gegen jegliche Art internationaler Durchsetzungsmaßnahmen, zumindest in Bezug auf die bürgerlichen und politischen Rechte, wenn aber solche Maßnahmen schon formuliert würden, sollten sie auch für Artikel 1 gelten. Z. B.: UN Doc. E/CN.4/SR.357, S. 16, 22. 4. 1953; SR.358, S. 20, 23. 4. 1953; SR.360, S. 10 u. S. 15, 24. 4. 1953 (jeweils franz. Ausgabe, Morosov, Sowjetunion). Siehe auch: *P. R. Gandhi*, Committee 10.

⁴⁹ *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights* (Hrsg.), General Comment No. 12: The Right of Self-Determination of Peoples (Art. 1), 13. 3. 1984 <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/comments.htm>> [Stand: 30. 4. 2008].

⁵⁰ Für einen Überblick über die Allgemeinen Kommentare siehe: *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights* (Hrsg.), General Comments <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/comments.htm>> [Stand: 30. 4. 2008].

⁵¹ *McGoldrick*, Committee 256.

⁵² Allgemeiner Kommentar Nr. 12, § 3.

deren Artikeln des Paktes steht, etwa zum Artikel 27 über die Rechte von Angehörigen einer Minderheit⁵³.

Allen Unklarheiten zum Trotz spricht der erste Paragraph des Kommentars dem Selbstbestimmungsrecht eine besondere Wichtigkeit zu, da dessen Verwirklichung eine wesentliche Bedingung für die effektive Gewähr und Einhaltung individueller Menschenrechte sei⁵⁴. Dies ist spätestens seit den frühen 60er Jahren⁵⁵ eine der auffälligsten Grundzüge der UNO-internen Debatten um das Selbstbestimmungsrecht: So uneinig man sich über dessen Inhalt ist, so einig ist man sich mit vorschriftsmäßiger religiöser Ehrfurcht über dessen herausragende Bedeutung⁵⁶.

Lehrreicher als die Lektüre des Allgemeinen Kommentars ist der Blick auf seine Entstehung anhand der *Travaux Préparatoires*⁵⁷. Denn die oben erwähnten und weitere wichtige Fragen wurden während dessen Ausarbeitung durchaus angesprochen⁵⁸. Der Bundesdeutsche Christian Tomuschat verwies beispielsweise darauf, daß der Pakt das Selbstbestimmungsrecht allen Völkern garantiere, nicht nur solchen unter kolonialer oder Fremdherrschaft⁵⁹. Diesbezüglich habe die Frage des Volksbegriffes, wie sie in Sri Lanka im Falle des tamilischen Volkes aufgeworfen werde, zu Meinungsverschiedenheiten geführt. Es sei aber nicht die Angelegenheit des Ausschusses, sich mit diesem Problem auseinander zu setzen⁶⁰. Der Norweger Torkel Opsahl stimmte zu, daß es nicht die Aufgabe des Ausschus-

⁵³ Für den Wortlaut des Artikels 27 siehe Fußnote 9.

⁵⁴ Allgemeiner Kommentar Nr. 12, § 1.

⁵⁵ Mit der Verabschiedung der „Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples“ von 1960 wurde es zusehends schwieriger, das Selbstbestimmungsrecht in der UNO öffentlich zu hinterfragen. UN Doc. GA Res. 1514 (XV).

⁵⁶ Es gab wenige Stimmen im Ausschuß, die diesbezügliche Kritik äußerten. Das Ausschußmitglied Christian Tomuschat wollte die besondere Bedeutung des Selbstbestimmungsrechts im Kommentar nicht hervorheben, da alle Menschenrechte wichtig seien. UN Doc. CCPR/C/SR.478, § 25. Der Brite Vincent Evans hielt die Feststellung für falsch, daß die allgemeine Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts eine Vorbedingung für die anderen Menschenrechte darstelle. CCPR/C/SR.478, § 29f.

⁵⁷ Der Ausschuß begann die eigentliche Debatte um den Allgemeinen Kommentar mit der Besprechung eines ersten Entwurfs am 2. November 1983. Sie dauerte mit Unterbrüchen bis Ende Juli 1984.

⁵⁸ Themen bei der Ausarbeitung waren unter anderem: die Legalität von Interventionen zu Gunsten von Völkern, deren Selbstbestimmungsrecht verletzt worden ist (z. B. UN Doc. CCPR/C/SR.476, § 22; SR.503, § 4–§ 7; SR.513, § 32–§ 36); Sezession (z. B. CCPR/C/SR.503, § 32; SR. 513, § 42; SR. 514, § 13, § 31, § 36); das Verhältnis zwischen dem Selbstbestimmungsrecht und der Neuen Weltwirtschaftsordnung (CCPR/C/SR.476, § 17, § 31; SR.478, § 11, § 13; SR.503, § 10); die Befugnisse des Ausschusses in Bezug auf das Selbstbestimmungsrecht (CCPR/C/478, § 1 f.).

⁵⁹ Viele Ausschußmitglieder fanden es nötig zu betonen, daß nicht nur Völker unter Kolonial- und Fremdherrschaft das Recht auf Selbstbestimmung hätten. Zum Beispiel Graefrath (DDR) als Vorsitzender des Ausschusses: UN Doc. CCPR/C/SR.478, § 43. Andere Beispiele: CCPR/C/SR.478, § 33 (Ndiaye [Senegal]), CCPR/C/SR.503, § 18 (Ermacora [Österreich]).

⁶⁰ UN Doc. CCPR/C/SR.478, § 1 f.

ses sei, den Volksbegriff zu definieren⁶¹. Der Schluß liegt nahe, daß der Kommentar nicht trotz, sondern wegen des gerade in politischer Hinsicht ausgeprägten Problembewußtseins der Ausschußmitglieder hohl ist.

Letztlich prägten unterschwellige Fragen den Allgemeinen Kommentar, die andere als inhaltliche Aspekte des Selbstbestimmungsrechts zum Gegenstand hatten: Wie konnte der Ausschuß verbergen, daß es keinen Konsens über das Selbstbestimmungsrecht gab? Wie konnte der Kommentar formuliert werden, ohne daß sich der Ausschuß eine Blöße gab? Graefrath lobte den ersten Entwurf des Allgemeinen Kommentars, weil er Gesichtspunkte heraushebe, die keine Meinungsverschiedenheiten verursachten, was die Aufgabe des Ausschusses vereinfache. Trotzdem war Graefrath um Kritik an diesem Entwurf keineswegs verlegen. Der Entwurf bezeichnete das Selbstbestimmungsrecht als ‚kollektives Recht‘. Diesen Ausdruck hielt Graefrath für schlecht gewählt, da er den Eindruck vermittelte, eine Einzelperson könne eine Verletzung des Artikels 1 nicht geltend machen⁶². Der Tunisier Néjib Bouziri, der der Arbeitsgruppe vorsaß, die den ersten Entwurf angefertigt hatte, entgegnete, ‚kollektives Recht‘ „implied that a people could take advantage of that right but did not thereby prevent an individual form invoking it in a communication to the committee [Hervorhebung d.V.]“⁶³. Ermacora hielt dafür, ‚kollektiv‘ zu streichen, da die Frage umstritten sei und das Selbstbestimmungsrecht für manche Juristen auch ein individuelles Recht sein könne⁶⁴. Bouziri hatte bereits zu bedenken gegeben, daß der Ausschuß eine Einigung aufs Spiel setze, wenn er sich zu sehr in die Untersuchung des Artikels 1 vertiefe⁶⁵. Offensichtlich beherzigte der Ausschuß diese Warnung. Denn schließlich wurde ‚kollektives‘ weggelassen, so wie andere Ausdrücke und Wendungen, die ein zu großes Potential zur Kontroverse in sich bargen⁶⁶. Zugunsten des Konsenses wurden klare Aussagen vermieden, denn alles Aussagekräftige war zugleich umstritten. Es ist kein Wunder, daß die meisten Wendungen, die ihren Weg in das bahnten, was als Allgemeiner Kommentar zum Selbstbestimmungsrecht bekannt wurde, gehaltlos sind⁶⁷.

⁶¹ UN Doc. CCPR/C/SR.478, § 3.

⁶² UN Doc. CCPR/C/SR.476, § 35 f.

⁶³ UN Doc. CCPR/C/SR.478, § 7.

⁶⁴ UN Doc. CCPR/C/SR.503, § 20.

⁶⁵ UN Doc. CCPR/C/SR.478, § 8.

⁶⁶ Im vierten Paragraphen des ersten Entwurfs hieß es etwa, daß Vertragsstaaten die Verfassungsmechanismen beschreiben sollten, die ihren *Völkern* die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts erlaubten. („4. With regard to paragraph 1 article 1, States parties should describe the constitutional processes which in practice allow their own peoples to exercise the right freely to ‚determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development‘“. UN Doc. CCPR/C/SR.503. § 2). Der zypriotische Vertreter empfand hier den Plural ‚Völker‘ als problematisch, da er Einwände vieler Staaten, die die Einheitlichkeit ihres Volkes betonten, hervorrufen könnte. Deshalb solle der Singular ‚Volk‘ statt ‚Völker‘ verwendet werden. Da nicht alle Ausschußmitglieder dieser Ansicht waren, wurde im vierten Paragraphen ganz auf den Volksbegriff verzichtet. UN Doc. CCPR/C/SR.503, § 32 f.

⁶⁷ Wer sich ein Bild davon verschaffen möchte, wie brüchig der erzielte Konsens dennoch

Der Allgemeine Kommentar gab letztlich auch keinen Anhaltspunkt dafür, ob Individuen eine Verletzung des Selbstbestimmungsrechts beim Menschenrechtsausschuß geltend machen konnten – obschon bei der Veröffentlichung des Kommentars bereits drei Individualbeschwerden zu Artikel 1 beim Ausschuß hinterlegt worden waren. Die Frage lag in der Luft und wäre von praktischer Relevanz gewesen⁶⁸. Offensichtlich richtet sich der Allgemeine Kommentar zu Artikel 1 eher an Staatsbürokratien, um schüchtern anzudeuten, was in ihre Berichte gehören, als an Individuen, um ihnen zu sagen, was ein Volk sei und wie ein solches Volk sein subjektiv formuliertes Recht auf Selbstbestimmung verstehen dürfe oder gar umsetzen könne. Es ist bezeichnend, daß der Ausschuß im Rahmen der Allgemeinen Kommentare erst zehn Jahre später eine Stellungnahme zu Individualbeschwerden über behauptete Verletzungen des Selbstbestimmungsrechts nachgereicht hat, und zwar im Kommentar zu den Rechten der Angehörigen von Minderheiten. Zu diesem Zeitpunkt hatte sich seine Praxis, Individualbeschwerden zu Artikel 1 grundsätzlich abzuweisen, bereits etabliert. Entsprechend wiederholte der Ausschuß seinen inzwischen erprobten Standpunkt, daß das Selbstbestimmungsrecht unter dem Fakultativprotokoll nicht zur Kenntnis genommen werde⁶⁹.

5. Individualbeschwerden zum Selbstbestimmungsrecht: Von der bedingten Zulässigkeit zur kategorischen Unzulässigkeit

Individualbeschwerden werden wie gesagt vom Fakultativprotokoll⁷⁰ geregelt, das gleichzeitig mit dem Zivilpakt verabschiedet worden ist. Durch den Beitritt zum Fakultativprotokoll erkennt jede Vertragspartei „die Zuständigkeit des Ausschusses für die Entgegennahme und Prüfung von Mitteilungen seiner Herrschaftsgewalt unterstehender Einzelpersonen an, die behaupten, Opfer einer Verletzung eines in dem Pakt niedergelegten Rechts durch diesen Vertragsstaat zu sein“⁷¹. Individualbeschwerden sind schriftlich beim Menschenrechtsausschuß in Genf zu hinterlegen. Der Menschenrechtsausschuß wird nach Eingang einer Be-

war, sei auf die Diskussionen um die (Rück-)Übersetzung ins Französische verwiesen: UN Doc. CCPR/C/SR.537, besonders: § 5, § 11, § 16, § 19, § 20, § 25, § 42, § 43.

⁶⁸ Torkel Opsahl hatte kritisch bemerkt, daß der Entwurf zum Allgemeinen Kommentar nicht sage, ob ein Individuum als Opfer einer Verletzung des Selbstbestimmungsrechts betrachtet werden könne. Sein eher verhaltenes Pochen auf einen klaren Stellungsbezug des Ausschusses zu dieser Frage verhallte indessen ungehört. UN Doc. CCPR/C/478, § 4.

⁶⁹ „Self-determination is not a right cognizable under the Optional Protocol“ UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, General Comment No. 23: The right of minorities (Art. 27), § 3.

⁷⁰ Per 5. März 2008 sind dem Protokoll 111 Staaten beigetreten. *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights* (Hrsg.) <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/5.htm>> [Stand: 30. 4. 2008].

⁷¹ Artikel 1 des Fakultativprotokolls. *Simma, Menschenrechte* 60.

schwerde, die die formalen Voraussetzungen (wie beispielsweise die Angabe der Identität des Beschwerdeführers)⁷² erfüllt, den entsprechenden Staat um eine Stellungnahme angehen, die innerhalb von sechs Monaten einzureichen ist⁷³. Ferner kann er im Verlauf der Untersuchung von beiden Parteien präzisierende Angaben, Beweismittel oder erneute Stellungnahmen zu frisch eingegangenen Materialien anfordern⁷⁴. Die Entscheidung, die so genannten *Auffassungen* („views“), wird auf der Grundlage der eingesammelten Materialien verfaßt. Der Ausschuß strebt einvernehmliche Entscheidungen an, es bleibt den Mitgliedern aber unbenommen, persönliche Meinungen (Sondervoten) zu verfassen. Einen eigentlichen Mechanismus für die effektive Durchsetzung der Auffassungen des Ausschusses gibt es nicht⁷⁵. Ob die Ansprüche von jemandem, dessen Beschwerde der Ausschuß als begründet anerkannt hat, erfüllt werden, hängt demnach von der tatsächlichen Bereitschaft der jeweiligen Regierung ab, sich in der entsprechenden Angelegenheit der Autorität des Ausschusses zu unterwerfen⁷⁶.

Bis 2006 hat der Ausschuß ein Dutzend Auffassungen über Individualbeschwerden betreffend einen angeblichen Verstoß gegen Artikel 1 verfaßt⁷⁷. Leider behält der Ausschuß die Protokolle seiner Beratungen über die Beschwerden unter Verschluß. Immerhin veröffentlicht er seine Auffassungen in zuweilen recht ausführlichen Dossiers, die Zusammenfassungen der eingereichten Unterlagen, seiner Erwägungen und Begründungen sowie allfällige persönliche Meinungen seiner Mitglieder enthalten. Die unten erläuterten Beispiele von Individualbeschwerden werden verdeutlichen, daß der Ausschuß seine Haltung zum Selbstbestimmungsrecht in diesen Dossiers nur oberflächlich begründet. Er hebt seine diesbezüglichen Stellungnahmen vielmehr in den Rang von Selbstverständlichkeit, die keiner ausführlichen Herleitung bedürfen. Umso mehr ist zu hoffen, daß er wenigstens die älteren Protokolle bald zugänglich macht, damit seine Denkweise besser nachvollziehbar wird.

Die meisten Beschwerden zu Artikel 1 hatten eine perzipierte Bedrohung der Identität oder der Lebensgrundlagen einer bestimmten Gruppe zum Gegenstand.

⁷² Oben habe ich schon erwähnt, daß die Beschwerdeführenden der Herrschaftsgewalt des Staates unterliegen müssen, der die behaupteten Verletzungen des Paktes begangen haben soll, und daß der entsprechende Staat dem Fakultativprotokoll beigetreten sein muß.

⁷³ Staatliche Stellungnahmen müssen ebenfalls schriftlich erfolgen. Mündliche Anhörungen werden keine durchgeführt.

⁷⁴ *Pappa*, Individualbeschwerden 273 u. 276 f.

⁷⁵ *Pappa*, Individualbeschwerden 329 f.

⁷⁶ Das Interesse der Öffentlichkeit am Individualbeschwerdeverfahren ist vorderhand wohl noch zu gering, um eine relevante Größe im Kalkül der Staaten darzustellen.

⁷⁷ UN Doc. CCPR/C/22/D/78/1980; CCPR/C/34/D/164/1984; CCPR/C/38/D/167/1984; CCPR/C/33/D/197/1985; CCPR/C/39/D/318/1988; CCPR/C/43/D/358/1989; CCPR/C/40/D/413/1990; CCPR/C/70/D/547/1993; CCPR/C/69/D/760/1997; CCPR/C/83/D/1134/2002; CCPR/C/78/D/1169/2003; CCPR/C/80/D/1239/2004. Für das Selbstbestimmungsrecht sind auch folgende Individualbeschwerden bedeutsam, die keinen Bruch des Artikels 1 einklagen: CCPR/C/43/D/205/1986; CCPR/C/58/D/671/1995; CCPR/C/75/D/932/2000. Es kann in diesem Aufsatz natürlich nur eine Auswahl besprochen werden.

In zwei Fällen wurde die Eigenstaatlichkeit ausdrücklich gefordert⁷⁸. Ansonsten zielten die Ansprüche der Beschwerdeführer, wohl auch aus Rücksicht auf das potentiell zu Erreichende, weniger weit, etwa auf verbesserte Partizipation an öffentlichen Angelegenheiten oder auf größere Gruppenautonomie. In der Mehrheit der Fälle wurde eine gleichzeitige Verletzung des Artikels 27 über die Rechte von Angehörigen einer Minderheit behauptet, was die Schwierigkeit einer objektiven und eingängigen konzeptionellen Trennung von ‚Minderheit‘ und ‚Volk‘ spiegelt. Häufig betrafen Beschwerden über einen Verstoß gegen Artikel 1 zugleich Artikel 14 über die Gleichheit vor Gericht, Artikel 26 über die Gleichheit vor dem Gesetz und/oder Artikel 25 über das Recht auf politische Teilnahme. In diesen Fällen warfen die Beschwerdeführer den Tatbestand der Diskriminierung aufgrund der Zugehörigkeit zu einer bestimmten, meist ethnisch definierten Kategorie mit der behaupteten Verletzung des Selbstbestimmungsrechts in eine Waagschale.

Bis 2006 abgeschlossene Individualbeschwerdeverfahren betreffend Artikel 1

Beschwerde/ Signatur	Daten: Eingabe (Entscheid über Zulassung) Entscheid	Angebliche Verletzung des Artikels 1 (Angeblich verletzte Artikel des Zivilpakts)
A.D. (Name gelöscht) gegen Kanada/ CCPR/C/22/D/78/1980	30. 09. 1980 29. 07. 1984	Vorenthalterung der Unabhängigkeit der Mikmaq (1, 18, 23)
Gilberto François Croes und Erben gegen die Niederlande/ CCPR/C/34/D/164/1984	11. 01. 1984 (25. 10. 1985) 07. 11. 1988	Vorenthalterung der Unabhängigkeit Arubas (1, 6, 9 (1), 14, 19, 21, 25, 26)
Bernard Ominayak gegen Kanada/ CCPR/C/38/D/167/1984	14. 02. 1984 (22. 07. 1987) 26. 03. 1990	Enteignung und industrielle Erschließung der Gebiete der Lubicon Lake Band (1 (2), 2, 6, 7, 14 (1), 17, 18 (1), 23 (1), 26)
Ivan Kitok gegen Schweden/ CCPR/C/33/D/197/1985	02. 12. 1985 (25. 03. 1987) 27. 07. 1988	Entzug angestammter Land- und Wassernutzungsrechte samischer Rentierzüchter in Schweden (1, 27)
E.P. et al. gegen Kolumbien/ CCPR/C/39/D/318/1988	10. 06. 1988 25. 07. 1990	Staatlich geförderte „Kolumbianisierung“ der Inseln San Andrés, Providencia und Catalina (1, 2, 25, 26, 27)
R.L. et al. (Namen gelöscht) gegen Kanada/ CCPR/C/43/D/358/1989	01. 04. 1989 05. 11. 1991	Änderung der Rechtsgrundlagen zur Bestimmung des Indianerstatus (1(1), 2(1), 17, 22, 23, 26, 27)

⁷⁸ UN Doc. CCPR/C/80/D/78/1980, CCPR/C/80/D/164/1984. In Gorji-Dinka gegen Kamerun wurde die Anerkennung des Nationalstatus und die Anerkennung weitgehender souveräner Vollmachten Ambazoniens (ehemals Britisch Südkamerun) innerhalb einer Union mit dem ehemaligen Französischen Kamerun gefordert. CCPR/C/83/D/1134/2002, § 2.3 u. § 3.1.

Beschwerde/ Signatur	Daten: Eingabe (Entscheid über Zulassung) Entscheid	Angebliche Verletzung des Artikels 1 (Angeblich verletzte Artikel des Zivilpakts)
A.B. et al. (Namen gelöscht) gegen Italien/ CCPR/C/40/D/413/1990	30. 04. 1990 02. 11. 1990	Widerrechtliche Aneignung regionaler legislativer und exekutiver Vollmachten der Provinz Südtirol durch die italienische Regierung (1)
Apirana Mahuika et al. gegen Neuseeland/ CCPR/C/70/D/547/1993	10. 12. 1992 27. 10. 2000	Quotenregelung der Fischerei in traditionellen Maori-Fischgründen (1, 2, 16, 18, 26, 27)
J.G.A. Diergaardt et al. gegen Namibia/ CCPR/C/69/D/760/1997	17. 11. 1996 (07. 07. 1998) 25. 07. 2000	Enteignung der Allmende und staatliche Eingriffe in die Selbstverwaltung der Rehoboth Baster-Gemeinde nach der Unabhängigkeit Namibias (1, 14, 17, 25, 26, 27)
Antonio Hom gegen die Philippinen/ CCPR/C/78/D/1169/2003	20. 12. 2001 20. 07. 2003	Ungesetzliche Besteuerung der Altersrente Antonio Homs (1(2), 14(1), 26)
John Wilson gegen Australien/ CCPR/C/80/D/1239/2004	20. 03. 2003 01. 04. 2004	Treueid der australischen Richter und Parlamentäre für Königin Elisabeth II., Autoritätsausübung dieser Richter und Parlamentarier als Vertreter einer fremden Macht (1, 2, 9, 14, 17)
Fongum Gorji-Dinka gegen Kamerun/ CCPR/C/83/D/1134/2002	14. 03. 2002 17. 03. 2005	Illegale Annexion „Ambazoniens“ (ehemaliges Britisches Südkamerun) durch Kamerun (1(1), 7, 9(1), 10(1) u. (2), 12, 14(6), 19, 25 (b))

Alle Beschwerden über behauptete Verletzungen des Selbstbestimmungsrechts wurden, so unterschiedlich die Ausgangslagen und Inhalte waren, vom Ausschuß als unzulässig erklärt, soweit sie Artikel 1 betrafen. Dabei ist die Tatsache aufschlußreich, daß der Ausschuß erst 1990, im Zusammenhang mit der Beschwerde der Lubicon Lake Band, den bis dahin nie ganz zurückgewiesenen Anspruch auf Einklagbarkeit von Verletzungen des Artikels 1 endgültig begrub. Vorher war der Ausschuß eindeutigen Stellungnahmen ausgewichen.

Die früheste Individualbeschwerde über eine Verletzung des Artikels 1 wurde 1980 beim Menschenrechtsausschuß hinterlegt. Die Begründung des Ausschusses für die Unzulässigkeit dieser Beschwerde ließ in Bezug auf die Beschwerdefähigkeit des Selbstbestimmungsrechts unter dem Fakultativprotokoll noch alles offen. A.D., ein Großhäuptling („Grand Captain“) der Mikmaq-Stammesgesellschaft, erklärte im Namen des Volkes der Mikmaq, daß dieses diejenigen Ländereien als sein Hoheitsgebiet beanspruche, die es gemäß einem Schutzvertrag mit Großbritannien von 1752 besessen und regiert habe. Die Beschwerde richtete sich gegen

Kanada, das die Herrschaft über die beanspruchten Ländereien ausübte. Die kanadische Regierung verweigerte dem Volk der Mikmaq Stammesgesellschaft („people of the Mikmaq tribal society“) das Selbstbestimmungsrecht. Die Kanadische Regierung habe die Mikmaq ihrer Existenzmittel beraubt und Gesetze in Kraft gesetzt, die das Familienleben der Mikmaq und die Erziehung ihrer Kinder beeinträchtigten. Der Zweck der Beschwerde sei die Anerkennung der traditionellen Regierung der Mikmaq Stammesgesellschaft und der Mikmaq-Nation („Mikmaq nation“) als Staat. A.D. wies die Subsumtion der Beschwerde unter Artikel 27 des Zivilpaktes entschieden zurück. Denn A.D. betrachtete die Mikmaq als Volk, nicht als Minderheit⁷⁹.

Kanada bestritt die Zulässigkeit der Beschwerde, da Artikel 1 nicht an die territoriale Integrität eines Staates röhren könne. Ferner könne A.D. weder behaupten, daß sein eigenes Recht verletzt worden sei, da das Selbstbestimmungsrecht gemäß Artikel 1(1) des Zivilpakts ein kollektives Recht sei, noch, daß er befugt sei, namens der Mikmaq-Nation zu handeln. Die in der Beschwerde angestrebte Abhilfe, nämlich die Anerkennung von Staatlichkeit, übersteige die Befugnisse des Ausschusses. Die rechtlichen Beziehungen zwischen dem Vereinigten Königreich, dem Mikmaq-Stamm („Mikmaq tribe“) und Kanada seien irrelevant, da die Beschwerde betreffend die Selbstbestimmung unzulässig sei⁸⁰.

A.D. bestritt in zwei weiteren Briefen an den Ausschuß, daß das kanadische Argument der territorialen Integrität im vorliegenden Fall greife. Denn dieses Argument gehe von der bestrittenen Annahme aus, daß das Gebiet der Mikmaq auf rechtmäßige Weise zu einem Teil des kanadischen Hoheitsgebiets geworden sei. Das fragliche Gebiet sei aber weder Großbritannien noch Kanada abgetreten worden. Ferner bestritt A.D. die Behauptung Kanadas, daß das Selbstbestimmungsrecht ein nur kollektives Recht sei. Als Beleg dafür, daß das Selbstbestimmungsrecht nicht nur Kollektiven, sondern auch Einzelpersonen zukomme, führte er die Studie der UNO über das Recht auf Selbstbestimmung von 1980 an, die Héctor Gros-Espiell in seiner Eigenschaft als Sonderberichterstatter der Unterkommision für die Verhinderung von Diskriminierungen und für den Schutz von Minderheiten erstellt hatte⁸¹. Die Studie weise nach, daß die Menschenrechtskommision das Selbstbestimmungsrecht wiederholt sowohl als ein Recht der Individuen als auch als ein Recht von Völkern betrachtet habe. Tatsächlich verwies die Studie Gros-Espiells auf einschlägige Passagen in den Sitzungsprotokollen der Menschenrechtskommision⁸². Darüber hinaus leitete Gros-Espiell aus verschiedenen UNO-Resolutionen her: „[I]t is clear that the right of peoples under colonial and alien domination to self-determination has been conceptualized as *a right of the individual*, as a condition or prerequisite for the genuine existence and the exercise

⁷⁹ UN Doc. CCPR/C/33/D/78/1980, § 1–§ 3.

⁸⁰ UN Doc. CCPR/C/33/D/78/1980, § 5.1–§ 5.5.

⁸¹ Héctor Gros-Espiell, The Right to Self-Determination. Implementation of United Nations Resolutions (New York 1980). UN Doc. E/CN.4/Sub.2/405/Rev.1.

⁸² Gros-Espiell, Right § 54 u. Fußnote 25 auf 17.

of the other human rights and freedoms and as a right of peoples under colonial and alien domination [..., Hervorhebung d.V.].⁸³

Der Ausschuß entschied Ende Juli 1984, daß die Beschwerde unzulässig sei, weil A.D. erstens nicht habe nachweisen können, daß er als berechtigter Vertreter im Namen der Mikmaq spreche, und weil er zweitens keine Belege dafür vorgebracht habe, daß er persönlich ein Opfer einer Verletzung eines der im Pakt enthaltenen Rechte geworden sei⁸⁴. E contrario ließ sich demnach schließen, daß die Beschwerde über die behauptete Verletzung des Artikels 1 zulässig gewesen wäre, wenn A.D. die besagten Belege beigebracht hätte. Der Ausschuß äußerte sich erst gar nicht zur Frage seiner grundsätzlichen Zuständigkeit für Individualbeschwerden über Verletzungen des Selbstbestimmungsrechts. Stattdessen schob er das Problem vor sich her, was das französische Ausschußmitglied Roger Errera zur Formulierung einer persönlichen Meinung veranlasste, die als Kritik an der vagen Haltung des Ausschusses zu lesen ist. Die Untersuchung der Zulässigkeit der Beschwerde, so Errera, werfe drei wesentliche Fragen auf. Diese waren erstens: Gehört Artikel 1 ins Spektrum derjenigen Rechte, auf die sich das Fakultativprotokoll bezieht? Zweitens: Falls ja, kann seine Verletzung durch einen Mitgliedstaat der Gegenstand einer Beschwerde von Einzelpersonen sein? Drittens: Konstituieren die Mikmaq ein Volk im Sinne des Artikels 1 des Zivilpakts? Da die Entscheidung des Ausschusses keine dieser Fragen beantwortete, könne Errera sie nicht unterstützen⁸⁵.

1986 gelangten die Mikmaq erneut vor den Ausschuß. Drei Delegierte des Großrates der Mikmaq-Stammesgesellschaft reichten nun sowohl als persönlich betroffene Opfer als auch als ausgewiesene Treuhänder des Volkes der Mikmaq eine Beschwerde gegen Kanada ein. Die Mikmaq pochten darauf, daß ihnen die Selbstbestimmung vorenthalten worden sei. Ganz gemäß der Logik der oben erläuterten belgischen These argumentierten sie, daß ihr Land „Mikmakik“ als nichtselbstregiertes Gebiet im Sinne der Charta der Vereinten Nationen betrachtet werden müsse. Das war die völkerrechtliche Formulierung dafür, daß die kanadische Regierung als klassische Kolonialherrin der Mikmaq zu betrachten sei und den Mikmaq die Eigenstaatlichkeit ebenso zustehe wie den ehemaligen Kolonien. Allerdings sahen die Mikmaq von einer neuerlichen Beschwerde über eine Verletzung des Artikels 1 ab, womit sie sich als gute Kenner und Beobachter der für sie entscheidenden völkerrechtlichen Entwicklungen auswiesen. Verletzt worden sei hingegen Artikel 25 des Paktes über das Recht, an der „Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter teilzunehmen“⁸⁶. Der Stein des Anstoßes war, daß die Vertreter der Mikmaq offenbar nicht

⁸³ *Gros-Espiell*, Right § 55. Zur Bedeutung von „colonial and alien domination“ meinte *Gros-Espiell*: „colonial and alien domination‘ means any kind of domination, whatever form it may take, which the people concerned freely regards as such.“ *Gros-Espiell*, Right § 44.

⁸⁴ UN Doc. CCPR/C/33/D/78/1980, § 7–§ 9.

⁸⁵ CCPR/C/33/D/78/1980, Anhang.

⁸⁶ Artikel 25(a) des Zivilpaktes.

zu einer von Kanada einberufenen Verfassungskonferenz der Ureinwohner eingeladen worden waren. Der Ausschuß erklärte die Beschwerde als zulässig, sofern sie Artikel 25 betraf, und, wohl um keine Mißverständnisse aufkommen zu lassen, als unzulässig in Bezug auf Artikel 1, obwohl ein Verstoß gegen Artikel 1 gar nicht geltend gemacht worden war. In Bezug auf Artikel 25 entschied der Ausschuß 1991 zugunsten Kanadas. Artikel 25 könnte nicht bedeuten, daß jede direkt betroffene Gruppe, ob klein oder groß, das bedingungslose Recht habe, die Modalitäten der Teilnahme an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten zu bestimmen. Es sei am rechtlichen und verfassungsmäßigen System des Staates, diese Modalitäten festzulegen⁸⁷.

Die Annahme einer generellen Zulässigkeit von Individualbeschwerden zu Artikel 1, wie sie sich e contrario aus der Begründung für die Unzulässigkeit der Beschwerde A.D.s ergibt, wurde von den Niederlanden übernommen. Gilberto François Croes, der Führer einer politischen Partei, die sich für einen unabhängigen Status der Insel Aruba einsetzte, reichte im Januar 1984 eine Individualbeschwerde gegen die Niederlande ein, in der er unter anderem einen Bruch seines Rechtes auf Leben geltend machte, nachdem ihm ein Polizist während einer unberechtigten Demonstration in die Brust geschossen und ihn lebensgefährlich verletzt hatte. Croes behauptete, daß das Selbstbestimmungsrecht des Volkes von Aruba von den Behörden der niederländischen Antillen unter gräßlicher Verletzung *bedroht* werde⁸⁸. In einer Stellungnahme vom Mai 1985 erklärte die niederländische Regierung, daß Croes Artikel 1 nicht anrufen könne, ohne wenigstens ansatzweise zu belegen, daß a) das Volk von Aruba den Opferstatus einer Verletzung des Artikels 1 behauptete, b) dieses Volk Croes ermächtigt habe, in seinem Namen eine Beschwerde betreffend Artikel 1 einzureichen und c) das Königreich der Niederlande Artikel 1 verletzt habe. Was diesen letzten Punkt betrifft, verwies die niederländische Regierung darauf, daß Croes gemäß dem Wortlaut seiner Beschwerde von keiner eigentlichen Verletzung, sondern bloß von einer Bedrohung des Selbstbestimmungsrechts sprach⁸⁹. Dieser Umstand werfe die Frage auf, ob eine mögliche zukünftige Verletzung eines durch den Pakt geschützten Rechts der Gegenstand einer Beschwerde unter dem Fakultativprotokoll sein könne, was die niederländische Regierung selbstverständlich umgehend bestritt⁹⁰. Am 25. Oktober 1985 erklärte der Ausschuß die Beschwerde zunächst für zulässig, sofern die geschilderten Ereignisse Croes persönlich beträfen. Auch wenn es der Ausschuß so nicht sagte, bedeutete die Auflage der persönlichen Betroffenheit, daß die Be-

⁸⁷ UN Doc. CCPR/C/43/D/205/1986, § 2.1, § 5, § 5.4.

⁸⁸ UN Doc. CCPRC/34/D/164/1984, 16. 11. 1988, § 2.3.

⁸⁹ UN Doc. CCPRC/34/D/164/1984, 16. 11. 1988, § 5.3.

⁹⁰ UN Doc. CCPRC/34/D/164/1984, 16. 11. 1988, § 5.1–§ 5.3. Es gilt zu bedenken, daß Selbstbestimmungsansprüche von Einwohnern Arubas als überseesischem, also im klassischen Sinne kolonialem, Gebiet für die Niederlande außenpolitisch tendenziell heikler waren als entsprechende Ansprüche indigener Völker für Kanada. Denkbar, daß dies mit ein Grund war, weshalb die niederländische Regierung, im Gegensatz zur kanadischen, die Zuständigkeit des Ausschusses für Artikel 1 nicht kategorisch abgelehnt hat.

schwerde in Bezug auf Artikel 1 als unzulässig erachtet wurde⁹¹. Die niederländische Regierung beharrte indessen auf der Unzulässigkeit der Beschwerde. Schließlich revidierte der Ausschuß seine Entscheidung vom Oktober 1985 und erklärte die Beschwerde im November 1988 für unzulässig. Er folgte dem Argument der niederländischen Regierung, daß der inzwischen durch einen Autounfall verstorbene Croes nicht alle innerstaatlichen Rechtsbehelfe ausgeschöpft habe⁹².

Der Ausschuß gab sich bezüglich seiner Haltung zur Beschwerdefähigkeit des Artikels 1 immer noch bedeckt. Das Dossier, das der Ausschuß über Croes' Beschwerde veröffentlicht hat, schildert zwar die Argumentation der Niederlande gegen die Zulässigkeit der Beschwerde in Bezug auf Artikel 1. Aber es verschweigt, ob und inwiefern das Selbstbestimmungsrecht in den Überlegungen des Ausschusses eine Rolle spielte und wie er sich zu den diesbezüglichen Argumentationen der beiden Parteien stellte. Diejenigen Passagen des Dossiers, die die Erörterungen des Ausschusses darlegen, nehmen überhaupt keinen Bezug auf das Selbstbestimmungsrecht. So erweckt das Dossier den Eindruck, daß der Ausschuß die Argumentation der Niederlande in dieser Frage für so schlagend hielt, daß sich jedes weitere eigenständige Wort über das Selbstbestimmungsrecht erübrigte. Es liest sich geradezu, als ob der Ausschuß die Niederlande an seiner Statt habe sprechen lassen.

Mehrere Beschwerden über eine Verletzung des Selbstbestimmungsrechts pochten auf die Achtung behaupteter Land- oder Landnutzungsrechte, ohne bestehende internationale Grenzen in Frage zu stellen⁹³. Diese Fälle sind für uns in zweierlei Hinsicht interessant: Erstens hat der Ausschuß an ihnen die Ansicht ausgearbeitet und verfestigt, daß Beschwerden über Verstöße gegen Artikel 1 kategorisch unzulässig seien. Trotzdem haben diese Fälle zweitens die Jurisprudenz des Ausschusses beeinflußt, und zwar in Bezug auf Artikel 27. Insbesondere haben sie, vielleicht als Kompensation für die kategorische Abweisung jener Beschwerden, dazu beigetragen, daß traditionelle Wirtschaftsaktivitäten indigener Völker unter den Minderheitenschutz gestellt werden können.

Der Rentierzüchter Ivan Kitok forderte in einer Beschwerde, die er im Dezember 1985 eingab, im Namen sowohl des Selbstbestimmungsrechts aller schwedischen (also nicht aller) Sami als auch des Rechts von Angehörigen einer Minderheit, ihr kulturelles Leben zu pflegen, daß für die Rentierzucht maßgebliche Land- und Wassernutzungsrechte von allen (schwedischen) Sami ausgeübt werden könnten. Er beanstandete, daß diese Rechte nur Mitgliedern einer bestimmten, aus seiner Sicht privilegierten Samigemeinschaft vorbehalten seien⁹⁴. Die schwedische Regierung stellte den Fall als inner(schwedisch-)samische Angelegenheit dar, da die gemäß Kitok privilegierten Sami diesem den Eintritt in ihre Ge-

⁹¹ Die Beschwerde wurde als zulässig anerkannt, insofern sie Artikel 6, 9(1), 19, 21, 25, 26 des Paktes betraf. UN Doc. CCPRC/34/D/164/1984, § 7.

⁹² UN Doc. CCPRC/34/D/164/1984, 16. 11. 1988, § 2.1–§ 2.3, § 7, § 8.1, § 11.

⁹³ UN Doc. CCPR/C/80/D/167/1984, CCPR/C/39/D/318/1988, CCPR/C/69/D/760/1997.

⁹⁴ UN Doc. CCPR/C/33/D/197/1985, § 4.2.

meinschaft offenbar verweigerten. Es handle sich nicht um einen Konflikt zwischen Kitok als Sami und dem schwedischen Staat, sondern zwischen Kitok und anderen Sami⁹⁵. Im März 1987 erklärte der Ausschuß die Beschwerde für unzulässig, sofern sie Artikel 1 betraf. Der Beschwerdeführer könne als Individuum nicht geltend machen, daß er Opfer eines Verstoßes gegen Artikel 1 des Paktes geworden sei. Das Fakultativprotokoll sehe ein Individualbeschwerdeverfahren vor, Artikel 1 beschreibe dagegen Rechte von Völkern als solchen⁹⁶. Sofern sich die Beschwerde auf Artikel 27 bezog, wurde sie für zulässig erklärt. Der Ausschuß entschied im Juli 1988 gegen Kitok, zeigte aber Verständnis für das von Kitok aufgeworfene Problem. Im Entscheid erklärt der Ausschuß, daß die Regulierung einer bestimmten Wirtschaftstätigkeit, hier der Rentierzucht, normalerweise eine Staatsangelegenheit sei. Wenn diese Tätigkeit allerdings ein wesentliches Element der Kultur einer ethnischen Gemeinschaft („ethnic community“) sei, könne ihre Ausübung durch eine Einzelperson durchaus unter den Schutz des Artikels 27 fallen⁹⁷.

Damit wurde Artikel 27 um eine wirtschaftliche Dimension erweitert, die in dessen bloßem Wortlaut nicht enthalten ist. Der Ausschuß bestätigte seine diesbezügliche Haltung rund anderthalb Jahre später, in seinen Auffassungen vom März 1990 über eine Beschwerde der Lubicon Lake Band, einer Cree-Indianergemeinschaft, die im Hoheitsgebiet Kanadas lebt. Die durch ihren Häuptling Ominayak vertretene Lubicon Lake Band legte im Februar 1984 eine Beschwerde gegen Kanada ein, da ihre Gebiete zu Gunsten von Öl- und Gasförderungsfirmen enteignet worden seien⁹⁸. Gemäß Ominayak wurden die traditionellen Wirtschaftsaktivitäten der Lubicon Lake Band, insbesondere die Jagd und das Fallenstellen, durch die Rohstoffförderung massiv behindert oder verunmöglicht, was gegen Artikel 1, namentlich gegen das im zweiten Paragraphen festgeschriebene Recht aller Völker auf ihre Existenzmittel verstößt. Kanada verdeutlichte die Schwierigkeiten exklusiver territorialer Ansprüche von partikularen Gruppen, indem es in einer seiner Repliken an den Ausschuß auf sechs andere indigene Gemeinschaften hinwies, die ebenfalls Landansprüche erhoben hätten, die sich mit den Ansprüchen der Lubicon Lake Band teilweise überschnitten⁹⁹. Ominayak präzisierte daraufhin die Beschwerde der Lubicon Lake Band in einem Brief an den Ausschuß. Es gehe der Lubicon Lake Band nicht um eine Entscheidung über Gebietsrechte, sondern um die industrielle Erschließung der entsprechenden Gebiete, die die Existenz der Lubicon Lake Band ernsthaft gefährde. Außerdem gehe es darum, daß Kanada die Verantwortung für diese Gefährdung anerkenne¹⁰⁰. Die handfesten Streitpunkte waren letztlich die Größe des Reservates für die Lubicon Lake Band sowie die Art und die Höhe der Entschädigung, die die Angehörigen der Lubicon Lake Band

⁹⁵ UN Doc. CCPR/C/33/D/197/1985, § 4.3.

⁹⁶ UN Doc. CCPR/C/33/D/197/1985, § 6.3.

⁹⁷ UN Doc. CCPR/C/33/D/197/1985, § 9.2.

⁹⁸ UN Doc. CCPR/C/38/D/167/1984, § 2.3.

⁹⁹ UN Doc. CCPR/C/38/D/167/1984, § 5.7.

¹⁰⁰ UN Doc. CCPR/C/38/D/167/1984, § 12 u. § 29.1.

für das erhielten, was sie selbst als die irreparable Zerstörung ihrer wirtschaftlichen Grundlagen und den Zusammenbruch ihrer gesellschaftlichen Institutionen bezeichneten, der die Folge des durch die beanstandeten Umstände erzwungenen Übergangs zur Seßhaftigkeit sei¹⁰¹.

Im Juli 1987 erklärte der Menschenrechtsausschuß auch diese Klage als unzulässig, soweit sie Artikel 1 betraf. Der Ausschuß versicherte, daß der Pakt in entschiedensten Worten das Recht eines Volkes auf Selbstbestimmung und auf Verfügung über seine natürlichen Ressourcen als wesentliche Voraussetzung für die effektive Gewährleistung und Verwirklichung individueller Menschenrechte sowie für deren Förderung und Bekräftigung anerkenne und schütze¹⁰². Der Beschwerdeführer könnte jedoch als Einzelperson unter dem Fakultativprotokoll keine Verletzung des Selbstbestimmungsrechts geltend machen. Allerdings könnten die in der Beschwerde geschilderten Ereignisse Fragen aufwerfen, die Artikel 27 beträfen. Die Beschwerde müsse deshalb im Hinblick auf eine allfällige Verletzung des Artikels 27 geprüft werden. Eine solche hatte Ominayak indessen gar nicht moniert.

Im endgültigen Entscheid vom März 1990 präzisierte der Ausschuß seinen Standpunkt bezüglich der Zulässigkeit von Beschwerden über Verletzungen des Artikels 1. Ominayaks Beschwerde sei unzulässig in Bezug auf Artikel 1, da sich der Ausschuß der Frage, ob die Lubicon Lake Band ein Volk sei, nicht zuwenden könne. Außerdem legte der Ausschuß zum ersten Mal fest, daß unter dem Fakultativprotokoll nur Verletzungen der individuell formulierten Menschenrechte in Teil III des Zivilpaktes geltend gemacht werden können. Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, das einzige kollektiv formulierte Recht des Zivilpaktes, steht dagegen im eigens für ihn erstellten Teil I des Paktes. Das war die punktgetreue Kopie einer Argumentation, die die kanadische Regierung gegen die Zulässigkeit der Beschwerde der Lubicon Lake Band vorgebracht hatte¹⁰³. Damit schied das Selbstbestimmungsrecht nicht mehr alleine aufgrund seiner umstrittenen Auslegung als kollektives Recht aus den unter dem Fakultativprotokoll beschwerdefähigen Rechten aus, sondern auch aufgrund seiner nicht hinterfragbaren systematischen Sonderstellung im Zivilpakt.

Von dieser bis dahin klarsten Entscheidung zu Artikel 1 ist der Ausschuß in seiner Spruchpraxis bis heute nicht mehr abgerückt. Der Ausschuß hatte zwar schon im Zusammenhang mit der Klage Kitoks gegen Schweden erklärt, daß sich eine Einzelperson unter dem Fakultativprotokoll nicht als Opfer einer Verletzung des Selbstbestimmungsrechts der Völker betrachten könne. Aber Ominayak trat im Gegensatz zu Kitok nicht als Außenseiter, sondern als rechtmäßiger Vertreter einer bestimmten Gruppe auf, die sich offenbar als Volk und Träger des Selbstbestimmungsrechts begriff. Der Entscheid im Falle der Lubicon Lake Band war

¹⁰¹ UN Doc. CCPR/C/38/D/167/1984, § 17 ff., § 23.2, § 29.1–§ 29.11.

¹⁰² UN Doc. CCPR/C/38/D/167/1984, § 13.3.

¹⁰³ UN Doc. CCPR/C/38/D/167/1984, § 32.1. Zur kanadischen Argumentation: CCPR/C/38/D/167/1984, § 6.3.

restriktiver als die Absage an Kitok. Denn er verbaute unmäßverständlich auch zu einer Gruppe formierten Individuen den Individualbeschwerdeweg. Als ob es darum ginge, nach Selbstbestimmung trachtende Völker vor den Kopf zu stoßen, führte der Ausschuß in der Begründung seines Entscheides aus, es gebe trotz dieser Unzulässigkeitserklärung keine Einwände dagegen, daß eine Gruppe von Individuen, die gleichermaßen von einer Verletzung des Paktes betroffen seien, kollektiv eine Beschwerde einreiche¹⁰⁴. Aber eben: nur über Verletzungen der individuell formulierten Rechte in Teil III des Paktes und nicht über Verletzungen des Selbstbestimmungsrechts, das in Teil I des Paktes steht.

Der Ausschuß erkannte hingegen auf eine Verletzung des Artikels 27. Dieser Artikel, so der Bescheid des Ausschusses vom März 1990, schütze auch das Recht von Personen, in Gemeinschaft mit anderen Personen wirtschaftliche und soziale Tätigkeiten auszuüben, die Bestandteil der Kultur der betreffenden Gemeinschaft seien¹⁰⁵. Das japanische Ausschußmitglied Nisuke ANDO kritisierte in seiner persönlichen Meinung diese Entscheidung: Das Recht auf den Genuß der eigenen Kultur könne nicht bedeuten, daß die traditionelle Lebensweise der Lubicon Lake Band um jeden Preis erhalten werden müsse. Die Weigerung einer Gruppe in einer bestimmten Gesellschaft, ihre traditionelle Lebensweise zu ändern, könne nämlich die wirtschaftliche Entwicklung der ganzen Gemeinschaft behindern¹⁰⁶.

Mit der expliziten Anerkennung, daß sich der Minderheitenschutz auch auf wirtschaftliche Aktivitäten erstrecken könne, tat sich für Kollektive eine neue Art der Argumentation auf¹⁰⁷, unter der Voraussetzung, daß sie den Minderheitenstatus grundsätzlich akzeptierten. Wer das Recht auf eine bestimmte Wirtschaftstätigkeit ins Spiel brachte, mußte sich damit abfinden, auf einen allfälligen Selbstbestimmungsanspruch höchstens zur affektiven Akzentuierung seiner Forderungen zurückzugreifen. Zum Beispiel sahen Vertreter einiger Maori-Stämme ihr Selbstbestimmungsrecht durch ein Abkommen¹⁰⁸ zwischen Neuseeland und der Gesamtheit der Maori über eine Regelung von Fischereiquoten verletzt. Das Abkommen, so die klagenden Maori, würde ihnen die Kontrolle über und den Zugang zu ihren Fischgründen verbieten, was gegen das Selbstbestimmungsrecht der Völker verstöße. Die Beschwerdeführer erklärten, daß Fischen eines der wichtigsten Elemente ihrer traditionellen Kultur sei und sie das starke Bedürfnis hätten, ihre Kultur durch das Befischen der von ihren Ahnen geerbten Gebiete – ohne Ansehen allfälliger Quoten – zu manifestieren¹⁰⁹. Der Ausschuß hielt etwaige Einschränkungen der Rechte der Beschwerdeführer für gerechtfertigt und ent-

¹⁰⁴ UN Doc. CCPR/C/38/D/167/1984, § 32.1.

¹⁰⁵ UN Doc. CCPR/C/38/D/167/1984, § 32.2.

¹⁰⁶ UN Doc. CCPR/C/38/D/167/1984, Anhang I.

¹⁰⁷ Die Beschwerden UN Doc. CCPR/C/58/D/671/1995, § 3.1 u. CCPR/C/70/D/547/1993, § 6.2 rekurrierten beispielsweise auf den Entscheid des Ausschusses über die Beschwerde der Lubicon Lake Band.

¹⁰⁸ Treaty of Waitangi Settlement Act von 1992, UN Doc. CCPR/C/70/D/547/1993, § 6.1.

¹⁰⁹ UN Doc. CCPR/C/70/D/547/1993, § 6.2 u. § 6.3.

schied zu ihren Ungunsten¹¹⁰. Trotzdem scheint das Selbstbestimmungsrecht der Völker ausgerechnet in seiner wirtschaftlichen Dimension die Ansichten des Ausschusses über das, was zum schützenswerten kulturellen Leben von Minderheiten gehört, beeinflußt zu haben.

6. Verneigung vor der Macht des Faktischen? Zur rechtswissenschaftlichen Kritik am Menschenrechtsausschuß

Der Menschenrechtsausschuß wurde oft und teilweise harsch für seinen zurückhaltenden Umgang mit Artikel 1 kritisiert¹¹¹. Beispielsweise halten Joseph et al. die Jurisprudenz des Ausschusses zu Artikel 1 im Allgemeinen für knapp und enttäuschend¹¹². Gemäß McGoldrick hat der Ausschuß die Gelegenheit nicht genutzt, dem Selbstbestimmungsrecht mit dem Allgemeinen Kommentar einen Gehalt zu geben¹¹³. Diese auf der Ikarushöhe eines übersteigerten legalistischen Idealismus formulierten Anwürfe verblassen indes vor einem historischen, für die politische Dimension der Fragestellung empfänglichen Hintergrund. Die Praxis des Ausschusses reflektiert bloß die Aporien der Selbstbestimmung, wenn man sie als universales Menschenrecht vorstellt. Das Selbstbestimmungsrecht ist bezüglich Gehalt, Reichweite und Umsetzung derart unterbestimmt und nicht bloß unter rechtlichen, sondern vor allem auch unter politischen Akteuren derart umstritten, daß es sich vorerst einer konsequenten rechtlichen Verwirklichung verweigert¹¹⁴. Selbstbestimmungskonflikte lassen sich nicht angemessen als bloßes Rechtslückenproblem begreifen¹¹⁵. Wer vom rechtlichen Gremium des Menschenrechtsausschusses erwartet, daß es politische Probleme einer derartigen Sprengkraft löst, wird vorerst kaum zufrieden gestellt werden.

¹¹⁰ Wo das Recht von Einzelnen, ihr kulturelles Leben zu pflegen, mit dem gleichen Recht anderer Mitglieder derselben Minderheitengruppe konfigriere, müsse der Ausschuß erwägen, ob die aufzuerlegenden Einschränkungen im Interesse aller Mitglieder der Minderheit lägen sowie vernünftig und objektiv seien. UN Doc. CCPR/C/70/D/547/1993, § 9.6.

¹¹¹ Für einen Überblick über die Kritiken siehe: *Richard Burchill*, Self-Determination, in: *Conte, Rights* 33–42; 40.

¹¹² *S. Joseph* u. a., *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials and Commentary* (Oxford 2000) 107.

¹¹³ *McGoldrick*, Committee 256. Gemäßiger: *Cassese*, Self-determination (1995) 62 ff. und *Nowak*, Minderheitenschutz 208.

¹¹⁴ Dies verdeutlicht dieser Tage die einseitige Unabhängigkeitserklärung Kosovos, deren Legalität verschiedene Regierungen in klarer Abhängigkeit von politischen Zwecken verschieden beurteilen.

¹¹⁵ Gerald Fitzmaurice hat als ehemaliger Richter des Internationalen Gerichtshofes den Begriff des Selbstbestimmungsrechts vom juridischen Standpunkt aus gar als Unsinn bezeichnet. *Gerald Fitzmaurice*, The Future of Public International Law and of the International Legal System in the Circumstances of Today: Special Report, in: *Institut de Droit international* (Hrsg.), *Livre du Centenaire* (Basel 1973) 196–328; 233.

Es bringt auch hinsichtlich des Verständnisses der Funktionsweise und der Möglichkeiten des Ausschusses wenig, sich auf die Annahme zu versteifen, ein aus unabhängigen Experten bestehendes rechtliches Gremium sei dem Bereich des Politischen enthoben. Freilich, es ist schon richtig, daß die Mitglieder des Ausschusses in ihrer persönlichen Eigenschaft, nicht als Diplomaten, gewählt und direkt von der UNO, also nicht (oder nicht alleine) von ihren Regierungen entschädigt werden. Gleichwohl zielt das Argument an der Realität vorbei, daß Probleme, die Politiker und Diplomaten nicht lösen konnten oder, wie im Fall der Ausformulierung des Artikels 1 der beiden Internationalen Menschenrechtspakte, mithin erst kreierten, nicht die Probleme des Ausschusses seien, der ja bloß das Recht zu interpretieren und anzuwenden habe. Die Unabhängigkeit der Ausschußmitglieder ist insofern beschränkt, als sie von ihrer eigenen Regierung nominiert werden. Die Experten sollen gemäß Pakt ja auch ein bestimmtes Rechtssystem vertreten. Und dieses beschreibt seinerseits den ideologischen Horizont, in welchem die besagten Experten ihre Karriere gemacht haben.

Entscheidender als die ideologische Einstellung der einzelnen Ausschußmitglieder ist aber der Umstand, daß der Ausschuß als Gremium auf die Zusammenarbeit und den guten Willen der Staaten angewiesen ist. Es ist fraglich, ob der Durchsetzung von Menschenrechten gedient wäre, wenn der Ausschuß die territoriale Unverletzlichkeit von Staaten im Rahmen einer Individualbeschwerde über eine Verletzung von Artikel 1 gleichsam zur Disposition stellte. Der Menschenrechtsausschuß kann sich den Staaten nicht ungestüm entgegenstellen, ohne deren für die nachhaltige Verwirklichung der Menschenrechte generell notwendigen Rückhalt über kurz oder lang zu verlieren.

Insofern ist es vielleicht zu begrüßen, daß der Menschenrechtsausschuß bei Individualbeschwerden keine Entscheidungen zu Artikel 1 fällen mag. Die juristisch begründete Zurückweisung judizieller Zuständigkeit für Selbstbestimmungskonflikte ist einer bloß scheinbar unabhängigen Jurisprudenz, die sich ganz dem Willen der Staaten fügt, allemal vorzuziehen. Freilich ist die Jurisprudenz des Ausschusses nicht gänzlich frei von inhaltlichen Überlegungen zum Selbstbestimmungsrecht geblieben. So hat der Ausschuß erklärt, daß Artikel 1 zur Beurteilung von Beschwerden über behauptete Verletzungen *anderer* Artikel herangezogen werden könne¹¹⁶. Dieser so genannte „interdependence approach“¹¹⁷ unterstreicht allerdings die Reduktion des Selbstbestimmungsrechts auf seine innere Dimension, da die anderen Artikel des Zivilpaktes die territoriale Integrität eines Staates nicht tangieren.

Es ist nicht leicht für den Ausschuß, seine Jurisprudenz auf Dauer zwischen purer Politikservilität und politischem Affront einzuregeln. Es gilt bei der Beurteilung der Praxis des Ausschusses zu berücksichtigen, daß es Probleme gibt, für die das Recht keine angemessenen Lösungen bereithält – zumal nicht das Menschen-

¹¹⁶ UN Doc. CCPR/C/70/D/547/1993, § 9.2; CCPR/C/69/D/760/1997, § 10.3; CCPR/C/75/D/932/2000, § 13.4.

¹¹⁷ Burchill, Self-Determination 34.

recht, selbst wenn diese Probleme im Versuch, die Menschenrechte als Mittel im Kampf um politischen Wandel zu benutzen, menschenrechtlich formuliert worden sind. Rechtlich gesehen mag die Jurisprudenz des Ausschusses zu Artikel 1 unbefriedigend sein. Von einem politischen Standpunkt betrachtet ist sie indessen umsichtig.

7. Schluß

Ich habe exemplarisch zu zeigen versucht, daß und wie der Menschenrechtsausschuß das Selbstbestimmungsrecht als Wechselseitig unter den Menschenrechten gezähmt hat. Von einem eigentlichen subjektiven Recht auf Selbstbestimmung im Sinne eines Trumpfes, der konfigierende Interessen aussicht, kann mit Bezug auf die Jurisprudenz des Ausschusses keine Rede sein. Gewiß sind angesichts der mangelnden Zwangsbefugnis des Ausschusses auch die übrigen, individuell formulierten Menschenrechte des Zivilpaktes alles andere als stahlharte Rechte. Der Punkt ist aber, daß diese unter dem Fakultativprotokoll immerhin zulässig, d.h. einklagbar, sind. So können Individualbeschwerden zu individuell formulierten Rechten Staaten durchaus unter Rechtfertigungs- und Handlungsdruck setzen¹¹⁸. Individualbeschwerden zum Selbstbestimmungsrecht sind dagegen eher als rechtlich eingekleidete moralische Forderung zu verstehen, die in Kombination mit Beschwerden zu individuell formulierten Rechten vielleicht Zugeständnisse von vordentlich kooperativen Staaten wie Kanada oder Schweden erwirken können¹¹⁹, vorausgesetzt, daß solche Individualbeschwerden die Unversehrtheit des staatlichen Hoheitsgebiets nicht in Frage stellen, die Reichweite des Selbstbestimmungsanspruchs also von vornherein einhegen.

Der Ausschuß stößt die Gebetsmühle immer wieder an, daß alle Völker das Recht auf Selbstbestimmungsrecht hätten, beharrt aber gleichzeitig darauf, daß er sich der Frage nicht zuwenden könne, ob eine bestimmte Gruppe ein Volk sei¹²⁰. Um einem substanziellem Stellungsbezug zum Selbstbestimmungsrecht auszuweichen, hat der Ausschuß den einfachen Weg der strengen grammatischen Interpretation des Artikels 1 eingeschlagen: Das Selbstbestimmungsrecht sei für Völker als solche, was immer damit gemeint ist, das Fakultativprotokoll hingegen für

¹¹⁸ Bekannt ist die Beschwerde von Sandra Lovelace, die Kanada zu einer Gesetzesänderung bewog, welche aber ihrerseits zu einer Individualbeschwerde u.a. über eine Verletzung des Artikels 1 Anlaß gab. UN Doc. CCPR/C/13/D/24/1977 (Lovelace) u. CCPR/43/D/358/1989, § 2.2 (R.L. et al. gegen Kanada).

¹¹⁹ Dagegen haben Namibia und Kamerun, gegen die jeweils eine Beschwerde betreffend Artikel 1 eingegangen ist, dem Ausschuß keine oder nur unzureichende Angaben über die entsprechenden Fälle eingesandt. UN Doc. CCPR/C/69/D/760/1997 und CCPR/C/83/D/1134/2002, § 4.1.

¹²⁰ Zum Beispiel: UN Doc. CCPR/C/38/D/167/1984, § 32.1; CCPR/C/43/D/358/1989, § 6.2; CCPR/C/39/D/318/1988, § 8.2; CCPR/C/40/D/413/1990, § 3.2; CCPR/C/69/D/760/1997, § 10.3.

Individuen oder Gruppen von Individuen, folglich seien Individualbeschwerden zu Artikel 1 unzulässig ratione materiae et personae.

Diese prosaische Handhabung des Artikels 1 hat sich erst aus der Erörterung konkreter Fälle herausgebildet. In den entscheidenden Debatten um die Ausgestaltung der Durchsetzungsmaßnahmen der Pakte war eine derartige Zurückhaltung des künftigen Ausschusses nicht vorgesehen. Der Ausschuß selber wollte sich lange nicht festlegen, ob eine Individualklage zu Artikel 1 zulässig sei. Deshalb erklärte er auch erst im Allgemeinen Kommentar zu den Rechten von Angehörigen einer Minderheit von 1994 und nicht schon im Allgemeinen Kommentar zu Artikel 1 von 1984, daß Individualklagen nicht zulässig seien, sofern sie Artikel 1 beträfen. Selbst in der ersten Individualbeschwerde zum Fall der Mikmaq wollte sich der Ausschuß noch nicht generell aus der Verantwortung ziehen und ließ die Frage seiner Zuständigkeit offen. Es zeigt sich, daß der Ausschuß, wie es Davin, der eingangs zitierte neuseeländische Delegierte, vorausgesagt hatte, mit der Zeit erkannte, daß er nicht das richtige Organ für Beschwerden betreffend Selbstbestimmung ist: Seine Praxis hat die Theorie ausgenüchtert.

Wer anerkennt, daß das UNO-Menschenrechtssystem vielleicht geeignet ist, den rhetorischen Wert des Selbstbestimmungsrechts für politische Zwecke zu steigern, aber kaum dazu taugt, akute Selbstbestimmungskonflikte zu regulieren, wird den Ausschuß für seine politisch insgesamt angemessene Jurisprudenz nicht rügen wollen. Man könnte sich indessen daran stören, daß der Ausschuß überhaupt auf das Selbstbestimmungsrecht Bezug nahm und nimmt. Warum verfaßte er einen Allgemeinen Kommentar zu Artikel 1, wenn er inhaltlich nichts Konkretes zu sagen hatte, anstatt sich um seine Aufgabe, die Verwirklichung der Menschenrechte, zu kümmern? Warum behält er sich vor, Artikel 1 trotz aller Unklarheiten bei der Auslegung anderer Rechte zu berücksichtigen? Diese Praxis, so könnte man sagen, trage höchstens dazu bei, das Selbstbestimmungsrecht als Projektionsfolie aller Erwartungen zu reaktualisieren, und helfe gleichzeitig zu verschleiern, daß Staaten keineswegs geneigt sind, das zu halten, was sie allen Völkern und Individuen als Angehörigen von Völkern mit ihrem Beitritt zu den beiden Internationalen Menschenrechtspakten versprechen.

Zu schließen, daß Individualbeschwerden zum Selbstbestimmungsrecht nichts bewegt hätten, ist indessen voreilig. Bevor man ein solches Urteil fällt, wären etwaige Auswirkungen von Individualbeschwerden über Verletzungen des Artikels 1 auf andere Durchsetzungsmechanismen, in Sonderheit auf das Staatenberichtsverfahren zu beleuchten. Es gälte also beispielsweise zu klären, ob die eingereichten Individualbeschwerden zum Selbstbestimmungsrecht im Rahmen von Staatenberichtsprüfungen zu bestimmten Fragen des Ausschusses an die entsprechenden Staatsvertreter Anlaß gegeben oder Abschließende Bemerkungen beeinflußt haben – und ob das Staatenberichtsverfahren spürbare Auswirkungen auf das Staatsgebaren gezeigt hat¹²¹.

¹²¹ Bezuglich der Auswirkungen auf das Staatsgebaren eher pessimistisch: *Linda Camp Keith*, The United Nations International Covenant on Civil and Political Rights: Does It

Es ist zudem bemerkenswert, daß die Erstreckung des Minderheitenschutzes auf traditionelle Wirtschaftsweisen von Minderheiten im Zusammenhang mit Beschwerden betreffend das wirtschaftliche Selbstbestimmungsrecht, das im zweiten Paragraphen des Artikels 1 steht, erfolgte¹²². Vermutlich hat der so genannte Interdependenzansatz, also das Einbeziehen des Artikels 1 in die Erwägungen von Beschwerden über andere Artikel des Zivilpaktes, wenigstens das Bewußtsein des Ausschusses für die Bedeutung von wirtschaftlichen Aspekten der kulturellen Lebensweise einer Minderheit geschärft. Trifft dies zu, hat die Jurisprudenz des Ausschusses das Selbstbestimmungsrecht nicht vollständig in den mit politischer Teilnahme verbundenen Menschenrechten aufgelöst. Das Selbstbestimmungsrecht scheint demnach doch – wenn auch relativ geringe – Wirkungen zu zeitigen, die über jene bloß tautologische Auffassung hinausgehen.

Wenn der Menschenrechtsausschuß das Selbstbestimmungsrecht in seine Erörterungen von Individualbeschwerden über individuell formulierte Rechte einbezieht, dann also nur in seiner inneren Dimension. Gewiß: Die Verwirklichung der inneren Selbstbestimmung, sowohl im Sinne von politischer Teilnahme als auch von politischer Autonomie, kann oft eine substantielle Verbesserung der Lebensbedingungen einer bestimmten Gruppe (bzw. eines bestimmten Volkes) bedeuten. Aber wer insbesondere die politische Partizipation an öffentlichen Angelegenheiten, sei sie nun individuell oder kollektiv, nicht nur als notwendige, sondern als generell hinreichende Voraussetzung für die Verwirklichung der Selbstbestimmung behauptet, deutet die *Selbstbestimmung* eines Volkes zu dessen bloßer *Mitbestimmung* um. Und die Modalitäten der Mitbestimmung sind, wie der Menschenrechtsausschuß mit Bezug auf die Mikmaq zu erkennen gab, durch den jeweiligen Staat, nicht durch das betroffene Volk selbst zu bestimmen. Das Selbstbestimmungsrecht, das angeblich alle Völker haben, ist im Fall der Mikmaq so verwirklicht, daß diese ihre Teilnahme an einer verfassunggebenden Versammlung weder vor innerstaatlichen noch internationalen Instanzen durchsetzen können. Die Mikmaq haben sich von den vollmundigen Versprechungen des Artikels 1 mehr erhofft. Indes verdeutlicht die Jurisprudenz des Ausschusses, daß die Erwartungen an Artikel 1 nicht allzu hoch gesteckt werden dürfen.

Summary

The Covenant on Civil and Political Rights of 1966 states that all peoples have the right to self-determination. Under the First Optional Protocol to the Covenant, an individual who claims to have suffered a violation of any of the rights set forth

Make a Difference in Human Rights Behavior? In: Journal of Peace Research 36 (1999) 95–118; 112 f. Siehe betreffend das Staatsberichtsverfahren auch *Opsahl*, Committee 437.

¹²² Wobei es natürlich nicht feststeht, daß die Ergänzung des Minderheitenschutzes um wirtschaftliche Aspekte eindeutig auf die Anerkennung des Selbstbestimmungsrechts durch den Zivilpakt zurückzuführen ist.

in the Covenant by a State Party, may submit a so-called communication to the Human Rights Committee. This essay examines the Committee's treatment of such communications from individuals who claim to have suffered a violation of the right of peoples to self-determination.

The Committee has long been hesitant in coming to a final decision as to whether or not individual communications on alleged breaches of the right to self-determination were admissible in principle under the Optional Protocol. It reached its current position of categorical rejection only gradually, as it kept being confronted with such communications, and it took the Committee several years to openly denounce the original assumption of its function as an appropriate body to deal with individual communications on the right to self-determination.

This essay contends that the Committee's practice only reflects the predicament that arises when self-determination is regarded as a universal right. Problems of self-determination cannot be consistently resolved by human rights law, even though these problems have been formulated in legal terms in an attempt to use the notion of human rights to achieve political change. The Committee's jurisprudence demonstrates that it is more accurate to see the right to self-determination as a moral claim rather than as a legal right of all peoples.

Hans-Joachim Heintze

Indigene Völker und das Selbstbestimmungsrecht

Selbstbestimmungsforderung als Sackgasse?

Die rechtliche Stellung der indigenen Völker wird seit Jahren kontrovers diskutiert. Besonders intensiv ist die Auseinandersetzung bezüglich der Fragen, ob diese Völker Träger des Selbstbestimmungsrechts sind und ob sie einen Rechtsanspruch auf Sezession haben. Damit werden sehr grundsätzliche Weltordnungsprobleme angesprochen, die die Fortentwicklung des Völkerrechts vor dem Hintergrund der enorm gewachsenen Bedeutung der individuellen und kollektiven Menschenrechte betreffen. Mit der Kodifizierung des Selbstbestimmungsrechts sieht sich das klassische, statische und souveränitätsorientierte Völkerrecht der dynamischen Herausforderung gegenüber, die darin besteht, daß Völker der Souveränität des Staates den Rechtstitel des Selbstbestimmungsrechts, der idealtypisch die Schaffung eigener Staaten einschließt, entgegensezten können.

Im Rahmen des Entkolonialisierungsprozesses war die Selbstbestimmung die Rechtsgrundlage hundertfacher Bildung neuer Staaten. Seither kam es praktisch nicht mehr zur Entstehung neuer Staaten unter Berufung auf das Selbstbestimmungsrecht. Dennoch spielt dieses Recht in der theoretischen Diskussion nach wie vor eine erhebliche Rolle, und die Ansprüche indigener Völker auf Selbstbestimmung haben die Debatten in den letzten Jahren erheblich beeinflußt. Sie kulminierten in der Frage, ob indigene Völker ähnlich wie Völker unter Kolonialherrschaft aus der Selbstbestimmung einen Rechtsanspruch auf Eigenstaatlichkeit herleiten können. Die Auseinandersetzungen verdeutlichen einen tiefen Graben zwischen den rechtstheoretischen Einschätzungen auf der einen Seite und der Staatenpraxis auf der anderen¹. Plastisch wird dies an einer jüngst erschienenen Monographie, die das Sezessionsrecht als ein Instrument zur Sicherung des Selbstbestimmungsrechts bezeichnet². Der Autor begründet diese Einschätzung damit, daß das Selbstbestimmungsrecht dann zu einem Sezessionsrecht erstarke, wenn ein Staat ein auf seinem Gebiet lebendes Volk in systematischer Weise schwersten

¹ Deshalb wird verschiedentlich die Forderung erhoben, die Sezession zu verrechtlichen. Vgl. Peter Hilpold, Die Sezession – zum Versuch der Verrechtlichung eines faktischen Phänomens, in: Zeitschrift für öffentliches Recht 63 (2008) 117ff.

² Martin Ott, Das Recht auf Sezession als Ausfluß des Selbstbestimmungsrechts der Völker (Berlin 2008) 454.

Menschenrechtsverletzungen aussetzt und jegliche Form der inneren Selbstbestimmung unmöglich macht. Damit folgt er der Einschätzung, die auch im Kommentar zur UN-Charta vertreten wird³. Zweifellos gibt der Chartakommentar die herrschende Meinung wieder. Gleichwohl handelt es sich aber um eine Position, die von Wissenschaftlern durch die Auslegung des Art. 1 des UN-Menschenrechtspakts erreicht wurde. In der Staatenpraxis lässt sich jedoch ein solcher Befund nicht feststellen. Nicht einmal hinsichtlich des Kosovo, der im Chartakommentar als ein Beispiel für eine mögliche „remedial secession“ angeführt wird, hat sich die Staatengemeinschaft – anders als Wissenschaftler⁴ – dazu durchgerungen, das Selbstbestimmungsrecht als Rechtsgrundlage der am 17. Februar 2008 erklärt Unabhängigkeit anzusehen⁵.

In einem eigentümlichen Gegensatz zur allgemeinen Verweigerung des Selbstbestimmungsrechts gegenüber Völkern, die Eigenstaatlichkeit fordern, steht die Kodifikation der Rechte indigener Völker, die 2007 mit einer Deklaration der UN-Generalversammlung abgeschlossen wurde. Dieses Dokument gesteht indigenen Völkern ein Selbstbestimmungsrecht zu. Wenn man allerdings die konkrete Ausgestaltung näher untersucht, wird sehr schnell deutlich, daß die Staatengemeinschaft ein nicht durch den Wortlaut der Norm gedecktes Verständnis der Selbstbestimmung zugrunde legt. Die nunmehr vorgenommene Interpretation schließt die Sezession ausdrücklich aus. Die Autoren der Deklaration folgen einer Politik, die ein Wissenschaftler plastisch umschrieb: Man hält den Deckel auf dem „Sezessionskochtopf“⁶. Freilich hat dies den Preis, daß das Selbstbestimmungsrecht zu einer Worthülse wird, denn der eigentliche Inhalt dieser Norm ist nach der Entkolonialisierung abhanden gekommen.

³ Karl Doebring, Self-Determination, in: Bruno Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations – A Commentary* (Oxford 2002) 58, Rn. 40.

⁴ So Kerstin Wirth, Rechtsgrundlagen und funktionale Dualität der United Nations Interim Administration Mission in Kosovo, in: Volker Epping, Hans-Joachim Heintze (Hrsg.), *Wiederherstellung staatlicher Strukturen in Nach-Konflikt-Situationen* (Berlin 2007) 90ff.

⁵ Nicht einmal die Wertegemeinschaft EU konnte sich auf eine gemeinsame Haltung zur Unabhängigkeit des Kosovo einigen. Symptomatisch sind die Ausführungen des deutschen Außenministers Frank-Walter Steinmeier vor dem Bundestag, der anlässlich der Anerkennung mit „gemischten Gefühlen“ auf den neuen Staat blickt. Zur Begründung der deutschen Anerkennungserklärung berief er sich nicht auf die Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts des kosovarischen Volkes, sondern darauf, daß „wir uns nicht in die Enthaltung flüchten können, selbst wenn einige das möchten“. Protokoll der 144. Plenardebatte vom 20. 2. 2008, abrufbar unter: <http://www.bundestag.de/bic/plenarprotokolle/pp/2008/index.html>

⁶ Markku Suksi, Keeping the Lid on the Secession Kettle – a Review of Legal Interpretations concerning Claims of Self-Determination by Minority Populations, in: *International Journal on Minority and Group Rights* 12 (2005) 189ff.

UN-Deklaration nach 25-jähriger Diskussion

Nach 25-jähriger kontroverser Diskussion über die Rechte indigener Völker hat die UN-Generalversammlung eine Deklaration zu diesem Thema verabschiedet⁷. Eine Deklaration ist zwar ein rechtlich unverbindliches Dokument, hat aber eine wesentlich größere politische Bedeutung als eine „normale“ Resolution der UN-Generalversammlung. Es handelt sich nämlich um eine besonders feierliche Resolution, die sich zu grundlegenden Fragen der internationalen Beziehungen äußert und daher über einen längeren Zeitraum Bestand hat. Da über die Notwendigkeit des Schutzes und der Förderung indigener Völker Einigkeit besteht und das Dokument mit einer großen Mehrheit angenommen wurde, rücken es einige Autoren in die Nähe von „soft law“. Nach dieser Auffassung sind die dort niedergelegten Bestimmungen auf dem Wege, zu Rechtsnormen zu werden⁸.

Dieser Auffassung kann nur bedingt gefolgt werden. Allein der im Vergleich zu anderen menschenrechtlichen Kodifikationen lange Ausarbeitszeitraum der Deklaration deutet darauf hin, daß das Thema außerordentlich umstritten ist. Bekräftigt wird diese Einschätzung dadurch, daß es wiederum zwölf Jahre dauerte, den bereits in der UN-Menschenrechtskommission angenommenen Entwurf zu einer Deklaration der Generalversammlung werden zu lassen. Der Hauptgrund für die Zögerlichkeit der Staatengemeinschaft war der Umstand, daß den indigenen Völkern in dem Dokument das Selbstbestimmungsrecht zugestanden wird. Ausdrücklich wiederholt nunmehr der Art. 3 der Deklaration die Formel, die sich auch in den gleichlautenden Artikeln 1 der beiden UN-Menschenrechtspakte⁹ – dort allerdings bezüglich *aller* Völker – findet:

„Indigenous peoples have the right to self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.“

Die Aufnahme eines uneingeschränkten Rechts der indigenen Völker auf Selbstbestimmung ist als beeindruckender Sieg der nichtstaatlichen Organisationen anzusehen, die seit jeher nicht weniger als die Akzeptanz der Selbstbestimmung der indigenen Völker gefordert haben. Begründet wurde dieser Anspruch damit, daß die indigenen Völker geradezu die originären Inhaber dieses Rechts seien¹⁰ und nach wie vor kollektiv unter der Unterdrückung und ihren Folgen leiden¹¹.

⁷ UN Doc. A/RES/61/295 vom 13. 9. 2007.

⁸ So Snezana Trifunovska, One Theme in Two Variations – Self-Determination for Minorities and Indigenous Peoples, in: International Journal on Minority and Group Rights 5 (1997) 191.

⁹ Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, in: BGBl. 1973 II, 1534 sowie Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, in: BGBl. 1973 II, S. 1570.

¹⁰ So beispielsweise bereits niedergelegt in UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1988/NGO/26 vom 1. 9. 1988.

¹¹ Felix Mukwiza Ndahinda, Victimization of African Indigenous Peoples: Appraisal of

Die meisten Staaten bewerteten diese Forderung zurückhaltend, wenn nicht gar ablehnend. Besonders anschaulich wird dies an den Nein-Stimmen gegen die Deklaration, die von vier Staaten mit zahlenmäßig großen Ureinwohnervölkern (Australien, Kanada, Neuseeland und die USA) in der UN-Generalversammlung abgegeben wurden. Symptomatisch für die Gründe der Ablehnung ist die Erklärung Australiens:

„The Australian Government had long expressed its dissatisfaction with the references to self-determination in the Declaration. Self-determination applied to situations of decolonization and the break-up of States into smaller states with clearly defined population groups. It also applied where a particular group with a defined territory was disenfranchised and was denied political or civil rights. The Government supported and encouraged the full engagement of indigenous peoples in the democratic decision-making process, but did not support a concept that could be construed as encouraging action that would impair, even in part, the territorial and political integrity of a State with a system of democratic representative Government.“¹²

Auch die USA sahen die Selbstbestimmungsfrage in der Deklaration nicht auf die richtige Art und Weise behandelt¹³.

Aber auch die Staaten, die der Deklaration zugestimmt hatten, beeilten sich, Erklärungen zur Stimmabgabe nachzureichen. Sie bezogen sich in erster Linie auf das in der Deklaration verankerte Selbstbestimmungsrecht. Dabei wurden allerdings keine Bekenntnisse zu diesem Recht abgegeben, sondern dessen Schranken hervorgehoben, die in Art. 46 ausdrücklich benannt werden. Demnach darf die Deklaration nicht so ausgelegt werden, als begründe sie für ein Volk oder eine Gruppe das Recht, die territoriale Unversehrtheit oder politische Einheit souveräner Staaten zu zerstören oder zu beeinträchtigen. Darauf nahm Japan explizit Bezug:

„The revised version of article 46 correctly clarified that the right of self-determination did not give indigenous peoples the right to be separate and independent from their countries of residence, and that that right should not be invoked for the purpose of impairing the sovereignty of a State, its national and political unity, or territorial integrity.“¹⁴

Weitere staatliche Erklärungen nahmen ebenfalls auf Art. 46 Bezug, so daß man den Eindruck hat, die Staaten billigten dieser Bestimmung größere Bedeutung zu als der eigentlichen Verankerung des Selbstbestimmungsrechts. So wies Argentinien darauf hin, die ganze Deklaration sei für es erst durch die Schrankenklausel annehmbar geworden:

„Argentina had also expressed its disappointment at not having more time to work on making the references to self-determination compatible with the principles“¹⁵

Violation of Collective Rights under Victimological and International Law Lenses, in: International Journal on Minority and Group Rights 14 (2007) 1 ff.

¹² <http://www.un.org/News/Press/docs/2007/ga10612.doc.htm>, 5.

¹³ Ebenda 8.

¹⁴ Ebenda 9.

ple of territorial integrity, with national unity and the other organizational structure of each State. Fortunately, the efforts undertaken to resolve the question without affecting the rights contained in the Declaration had been successful. Thanks to those efforts, Argentina was pleased to join the voting in favour of the Declaration.¹⁵

Auch Norwegen, Jordanien, Schweden, Thailand, Brasilien, Paraguay, Türkei, Ägypten, Philippinen und Namibia verwiesen auf die Einbettung des Selbstbestimmungsrechts in das Netzwerk des Völkerrechts. Die Interpretationserklärungen eröffnen – anders als die expliziten Ablehnungen der vier einleitend genannten Staaten – zumindest die Möglichkeit eines konstruktiven Umgangs mit den Selbstbestimmungsforderungen der indigenen Völker. Gleichwohl machen die Abstimmungserklärungen deutlich, daß die Staatengemeinschaft das Selbstbestimmungsrecht ausschließlich auf seinen inneren Aspekt reduziert¹⁶. Damit setzt sich ein Trend fort, der seit langem im Völkerrecht zu beobachten ist. In ebendiesem inneren Aspekt scheint die heutige Bedeutung des Selbstbestimmungsrechts zu liegen¹⁷. Immer stärker stellt sich die Frage, inwieweit aus dem Selbstbestimmungsrecht ein Anspruch auf eine demokratische Staatsordnung und Selbstverwaltung abzuleiten ist, und inwiefern dies die Entwicklung von Völkern vorantreibt¹⁸. Angesichts dessen wäre zu erwarten gewesen, daß die Deklaration einen Beitrag leisten würde, um diesen Aspekt spezifisch für die indigenen Völker auszulegen und auszugestalten. Es besteht kein Zweifel über die Notwendigkeit einer solchen Interpretation, da der konkrete Inhalt des inneren Selbstbestimmungsrechts nach wie vor schwammig ist¹⁹. Leider wurde diese Chance nicht genutzt. Schlimmer noch, die Verankerung des Selbstbestimmungsrechts erwies sich geradezu als eine Sackgasse für die weitere Ausgestaltung der Rechte indigener Völker.

Notwendigkeit des Schutzes indigener Völker

Der Schutz der indigenen Völker (auch autochthone Völker oder Ureinwohner genannt) ist in den letzten Jahrzehnten zu einem Schwerpunkt der menschenrechtlichen Aktivitäten internationaler Organisationen geworden¹⁹. Dies ist auf

¹⁵ *Hurst Hannum*, Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination – The Accommodation of Conflicting Rights, Revised Ed. (Philadelphia 1996) 27ff.

¹⁶ *Trifunovska*, One Theme in two Variations – Self Determination for Minorities and Indigenous Peoples, a.a.O., 176ff.

¹⁷ So fordern *Morton H. Halperin, Joseph T. Siegle, Michael M. Weinstein*, The Democracy Advantage: How Democracy Promote Prosperity and Peace (New York 2005) 203 unumwunden: „Bringing Democracy to the Center of Development“.

¹⁸ Siehe die Nachweise in *Hans-Joachim Heintze* (Hrsg.), Selbstbestimmungsrecht der Völker – Herausforderung der Staatenwelt (Bonn 1997).

¹⁹ *Darren Hawkins*, Indigenous Rights and the Promise of a Limited Autonomy Model, in: *Zelim A. Skurbaty* (Hrsg.), Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy (Leiden 2005) 337.

den Umstand zurückzuführen, daß die Kodifikation der Menschenrechte heutzutage eine außerordentliche Regelungsdichte aufweist und der Schutz verwundbarer Gruppen im Zentrum dieses Rechtskörpers steht²⁰. Daß Fortbestand der indigenen Völker und Schutz ihrer Kulturen weltweit nur möglich sind, wenn die betroffenen Staaten und die Staatengemeinschaft gemeinsam Anstrengungen unternehmen, dürfte im Lichte der historischen Erfahrungen unstrittig sein. Kompliziert wird das Verhältnis der heutigen Staaten zu den indigenen Völkern dadurch, daß zur Zeit der Kolonialisierung die Auffassung vorherrschte, eroberte Gebiete der indigenen Völker seien *terra nullius*, die von den „zivilisierten“ Staaten okkupiert werden konnten²¹. So argumentierte noch zu Beginn des vergangenen Jahrhunderts *Lindley*: „To these territories the European colonial nations applied the doctrines relating to acquisition of territory that was *terra nullius*.“²² Nach dem modernen Völkerrecht ist eine solche Betrachtungsweise unzulässig; dennoch stellt sich das Problem, inwieweit eine rückwirkende Widerrechtlichkeit angenommen werden kann.

Unabhängig von der Beantwortung dieser Grundfrage besteht Einigkeit darüber, daß die rechtliche Absicherung und Förderung indigener Völker wesentlich für das Überleben der indigenen Völker und die Wiederherstellung ihrer Würde sind. Dafür reicht der allgemeine völkerrechtliche Minderheitenschutz nicht aus, denn die Rechte der Indigenen nehmen insofern eine Sonderstellung ein, weil sie rechtstechnisch anders als der völkerrechtliche Menschenrechts- und Minderheitenschutz nicht als Teil des Individualrechtsschutzes ausgestaltet werden können²³. Bei den Regelungen zu den indigenen Völkern handelt es sich somit um die Absicherung kollektiver Rechte, wodurch ein viel diskutiertes Problem erneut aufgeworfen wurde. Bezuglich der indigenen Völker wird in der Literatur von „Gruppenrechten im Werden“ gesprochen²⁴. Die diesbezüglichen Aktivitäten internationaler Organisationen werfen ein Schlaglicht auf die Rechtsfortentwicklung.

²⁰ So *Charlotte Schoder*, Vom Minderheitenschutz zum Schutz verwundbarer Gruppen (Zürich 1999) 139 ff.

²¹ Vgl. dazu die Entscheidung des High Court of Australia in *Mabo and Others v. Queensland* (No. 2) [1992] HCA 23; (1992) 175 CLR 1 F.C. 92/014. Abrufbar unter: <http://www.austlii.edu.au/au/cases/cth/HCA/1992/23.html>.

²² *Mark F. Lindley*, The Acquisition and Government of Backward Territory in International Law (London 1926) 47. Kritisch dazu: *Jörg Fisch*, Die europäische Expansion und das Völkerrecht – Die Auseinandersetzungen um den Status der überseeischen Gebiete vom 15. Jahrhundert bis zur Gegenwart (Wiesbaden 1984).

²³ *Peter Hilpold*, Modernes Minderheitenrecht (Wien 2001) 366.

²⁴ *Nicola Wenzel*, Das Spannungsverhältnis zwischen Gruppenschutz und Individualschutz im Völkerrecht (Berlin 2008) 84 ff.

Fehlende Legaldefinitionen

Viele offene Fragen resultieren aus dem Umstand, daß das Völkerrecht keine Legaldefinitionen seiner grundlegenden Subjekte kennt. Dies trifft sowohl auf den „Staat“ als auch auf das „Volk“ und die „Minderheit“ zu. So überrascht es nicht, daß es auch keine allgemeinverbindliche Legaldefinition des indigenen Volkes gibt²⁵. Letztlich entscheiden somit Staaten, welche Gruppen unter ihrer Jurisdiktion den Status eines indigenen Volkes haben²⁶. Des weiteren legen sie auch die konkrete Ausgestaltung der Rechte fest. Dies hat zur Folge, daß die Qualifizierungen und die daraus abgeleiteten Ansprüche von Land zu Land unterschiedlich sein können. In der Praxis zeigt sich beispielsweise, daß die Rechtsstellung der Samen in Finnland, Norwegen, Schweden und Rußland unterschiedlich geregelt ist²⁷.

Allerdings wurden von der Wissenschaft Vorschläge zur Identifikation indiger Völker unterbreitet, die mehr oder weniger in der Staatenpraxis auch angewendet werden. Zu verweisen ist insbesondere auf die von UN-Spezialberichterstatter Martinez Cobo vorgelegte Begriffsbestimmung:

„Indigenous communities, peoples and nations are those which, having a historical continuity with pre-invasion and pre-colonial societies that developed on their territories, consider themselves distinct from other sectors of the societies now prevailing in those territories, or parts of them. They form at present non-dominant sectors of society and are determined to preserve, develop and transmit to future generations their ancestral territories, and their ethnic identity, as the basis of their continued existence as peoples, in accordance with their own cultural patterns, social institutions and legal systems.“²⁸

Letztlich stellt diese weithin akzeptierte Definition auf objektive und subjektive Kriterien ab. Als objektive Kriterien sind die Ethnie, Kultur, Geschichte, Sprache und die historische Kontinuität anzusehen. Gerade der letztgenannte Aspekt ist aber oftmals sehr problematisch, da die Geschichten indiger Völker durch viele Brüche infolge der Kolonialisierung gekennzeichnet sind. Ein weiteres objektives Kriterium ist das besondere Verhältnis zum Land und zur Natur. Den indigenen Völkern als den ursprünglichen Eigentümern ist das Land zumeist von den vorwiegend europäischen Kolonisatoren entweder durch Gewalt oder durch Verträge weggenommen worden. Dies hat zur Folge, daß sie oft nicht mehr in

²⁵ Anja Tietze, Die Vereinten Nationen und indigene Völker, in: Vereinte Nationen 5/2007, 191.

²⁶ Die nicht-anerkannten Gruppen haben sich in einer NGO, der Unrepresented Nations and Peoples Organization (UNPO), zusammengeschlossen und wollen damit die Staaten und die Öffentlichkeit auf ihre Probleme aufmerksam machen. Website abrufbar unter <http://www.unpo.org>.

²⁷ Kristian Myntti, The Nordic Sami Parliaments, in: Aikio Pekka, Martin Scheinin (Hrsg.), Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination (Åbo 2000) 203 ff.

²⁸ Martinez Cobo, Study of the Problem of Discrimination against Indigenous Populations, UN-Doc. E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add.4 (1987).

ihren traditionellen Siedlungsgebieten leben, was die Anwendung dieses Definitionsbestandteils ebenfalls schwierig macht.

Den subjektiven Aspekt der Definition bildet das individuelle Zugehörigkeitsgefühl der indigenen Menschen zu ihrem Volk. Hinzu kommt nach der funktionalen Betrachtungsweise auch die Berücksichtigung der konkreten Lebensbedingungen²⁹.

Obwohl damit eine Reihe von Kriterien zur Identifizierung indigener Völker allgemein akzeptiert zu sein scheinen, so läßt sich daraus dennoch keine allgemeinverbindliche Legaldefinition ableiten, da die Staaten die verschiedenen Kriterien unterschiedlich gewichten. Allgemein akzeptierte indigene Völker sind die australischen Aborigines, die nordamerikanischen Indianer, die Inuit, die neuseeländischen Maori und die skandinavischen Sami. Trotz der generellen Zuerkennung des Status indigener Gruppen ist die konkrete Ausgestaltung ihrer rechtlichen Positionen gleichwohl sehr differenziert³⁰. Vielfach weigern sich Staaten aber auch, der Forderung bestimmter tatsächlicher oder behaupteter indigener Gruppen nach der Anerkennung eines speziellen Status nachzukommen. Insgesamt schätzt man, daß 100 bis 200 Millionen Menschen in über 40 Staaten Indigene sind. Da nicht alle Gruppen als indigene Völker anerkannt sind, kämpfen viele um ihre Akzeptanz³¹.

Erschwert wurde die gesamte Definitionsdebatte durch den Umstand, daß die indigenen Völker vielfach als Minderheiten angesehen wurden. Die UN-Subcommission on the Promotion and Protection of Human Rights sah sich deshalb im Jahre 2000 veranlaßt, die Unterschiede zwischen den beiden Rechtskörpern herauszuarbeiten. Als ein wichtiges Kriterium nannte *Eide*:

„What is normally held to distinguish indigenous peoples from other groups is their prior settlement in the territory in which they live, combined with their maintenance of a separate culture which is closely linked to their particular ways of using land and natural resources.“³²

Allerdings stellte *Eide* auch den Sinn einer klaren Abgrenzung infrage und meinte, daß diesbezüglich vielfach eurozentrische Positionen vertreten werden. Diesen zufolge handle es sich bei den Minderheitenrechten um Rechte, die aus den europäischen Erfahrungen resultierten, während die indigenen Rechte von beiden Amerikas und der Pazifischen Region beeinflußt seien (die sog. „Blue Water Doctrine“)³³. Die gesamte Darstellung der Debatten zu den Rechten indigener Völker wies auf große Unklarheiten zur Bestimmung des Inhabers dieser Rechte hin. Auf

²⁹ Gudmundur Alfredsson, Indigenous Populations, in: Rudolf Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law Vol. II (Amsterdam 1995) 946.

³⁰ Auffällig ist die grundsätzlich unterschiedliche Regelung auch in Staaten, die wie in Nordamerika demselben Kulturreis angehören. Vgl. dazu ausführlich Petra Williams-Vedder, Die Rechtsstellung der eingeborenen Völker in den USA und Kanada nach nationalem Recht und Völkerrecht (Frankfurt a. M. 1995).

³¹ Vgl. beispielhaft zu deren Forderungen J. Atticus Ryan, Christopher A. Mullen, Unrepresented Nations and Peoples Organization – Yearbook 1997 (The Hague 1998) 1 ff.

³² UN-Doc. E/CN.4/Sub.2/2000/10, para. 24.

³³ Ebenda, para. 25.

den wesentlichsten juristischen Unterschied machte aber *Daes* aufmerksam: „In my opinion, the principal legal distinction between the rights of minorities and indigenous people in contemporary international law is with respect to internal self-determination ...“³⁴

Insgesamt ist somit zu konstatieren, daß es keine generelle Definition des Trägers der Rechte indigener Völker gibt. Gleichwohl gelang es in den letzten 50 Jahren, die Rechte der Indigenen zumindest durch die Kodifikationsarbeiten internationaler Organisationen näher zu konkretisieren. Das Selbstbestimmungsrecht spielte dabei eine wesentliche Rolle.

Akzeptanz indigener Völker durch die Internationale Arbeitsorganisation (ILO)

Ausgangspunkt für die Befassung mit den indigenen Völkern war die Einschätzung, daß diese durch die Zerstörung ihrer Kultur und Lebensweise nicht mehr in der Lage seien, sich selbst zu erhalten. Ihr rechtlicher Schutz war äußerst gering ausgeformt:

„In the past, if the indigenous peoples survived disease, economic exploitation and sometimes genocide (and many did not), they were consigned to a kind of international legal shadow land. The international law of the newcomers allowed them the weakest of rights of title to the land they inhabited and even weaker rights to equal treatment under the law.“³⁵

Vielfach würden sie unter staatlicher Verfolgung leiden und durch Übergriffe von Privaten bedroht, welche die Heimatstaaten nicht verhindern könnten oder wollten. Vor diesem Hintergrund sahen sich internationale Organisationen angesichts der zunehmenden Hinwendung zum Menschenrechtsschutz schon in den fünfziger Jahren zum Handeln veranlaßt³⁶.

Die ILO-Konvention 107 von 1957

Wegen Verfolgung, Ausrottung, weitverbreiteter Gefährdung ihres Lebensstils und des vielfachen Ausbleibens nationalstaatlicher Unterstützung bedürfen Indigene eines besonderen Schutzes durch die Staatengemeinschaft. Da die Indigenen notgedrungen unter den schlechtesten Bedingungen arbeiteten und am meisten ausgebeutet wurden, wandte sich die ILO frühzeitig ihren Problemen zu. Das er-

³⁴ Ebenda, para. 43.

³⁵ Michael Reisman, Protection of Indigenous Rights in International Adjudication, in: American Journal of International Law 89 (1995) 350.

³⁶ Hurst Hannum, Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination, The Accommodation of Conflicting Rights (Philadelphia 1990) 74 ff.

klärte Ziel war es, die Arbeitsbedingungen indigener Bevölkerungsgruppen durch das Festsetzen von Minimalstandards zu verbessern. Bereits 1957 wurde mit dem Übereinkommen Nr. 107 über den Schutz und die Eingliederung eingeborener Bevölkerungsgruppen und anderer in Stämmen lebender oder stammesähnlicher Bevölkerungsgruppen in unabhängigen Ländern³⁷ ein erster Vertrag zu ihrem Schutz ausgearbeitet, der 1959 in Kraft trat und von 18 Staaten ratifiziert wurde³⁸.

Die Konvention enthält eine Definition der schutzbedürftigen indigenen Gruppen, die demnach solche sind, „whose social and economic conditions are at a less advanced stage than the stage reached by the other sections of the national community, and whose status is regulated wholly or partially by their own customs or traditions or by special law or regulations“ [Art. 1 Abs. 1 (a)]. Als weiteres Charakteristikum wird angeführt, daß sie „on account of their descent from the populations which inhabited the country, or a geographical region to which the country belongs, at the time of conquest or colonization and which, irrespective of their legal status, live more in conformity with the social, economic and cultural institutions of that time than with the institutions of the nation to which they belong“ [Art. 1 Abs. 1 (b)]. Zweifellos ist diese Begriffsbestimmung wenig überzeugend, denn sie stellt im wesentlichen auf den „Entwicklungsstand“ ab. Offenkundig wird der Grundgedanke des durch Assimilierung zu erreichen „höheren Entwicklungsstandes“ im folgenden Artikel 2:

„Governments shall have the primary responsibility for developing co-ordinated and systematic action for the protection of the populations concerned and their progressive integration into the life of their respective countries.“

Die Indigenen wurden damit als eine Bevölkerungsgruppe innerhalb eines Staates angesehen, die solange eines Schutzes bedurfte, bis sie sich in die Mehrheitsbevölkerung integriert hatte. Integration hieß in diesem Zusammenhang Assimilation, und zwar ohne daß den indigenen Gruppen dabei ein Mitspracherecht eingeräumt wurde³⁹. Die Konvention widerspiegelt damit die seinerzeitige Auffassung von den Indigenen als „unzivilisierte“ Gruppen, die auf ein höheres „Kulturniveau“ gebracht werden müßten⁴⁰. Zugrunde lag auch die amerikanische Idee eines „Melting Pot“, wonach Einwanderer ihre Identität zugunsten einer neuen einheitlichen USA-Nation aufgeben würden. So strebte die ILO an, auf diesem Wege auch die nordamerikanischen Indianer zu „normalen“ US-Bürgern, die Maori zu „normalen“ Neuseeländern usw. zu machen. Zwar ist die freiwillige Assimilation, bei der sich eine Person bewußt zur Aufgabe ihrer Zugehörigkeit zu einer Gruppe entscheidet, an sich nicht rechtswidrig oder moralisch verwerflich. Bedenken muß man aber haben, wenn die Assimilierung als Ziel eines Vertrages, bei dem nicht mehr von Freiwilligkeit gesprochen werden kann, vorgegeben wird.

³⁷ Deutscher Text in: Christian Tomuschat (Hrsg.), Menschenrechte (Bonn 1992) Dokument Nr. 18, 173 ff.

³⁸ Abrufbar unter: <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp2.htm>.

³⁹ Peter Hilpold, Zum Jahr der indigenen Völker – eine Bestandsaufnahme zur Rechtslage, in: Zeitschrift für vergleichende Rechtswissenschaft 97 (1998) 38.

⁴⁰ Vgl. dazu S. James Anaya, Indigenous peoples in international law (Oxford 2004) 55.

Dies ist mit dem modernen Menschenrechtsverständnis, das dem Individuum eine freie Entscheidung über seine Gruppenzugehörigkeit überläßt, nicht vereinbar⁴¹.

Mehr noch, heute geht das Völkerrecht ausdrücklich vom „Recht, verschieden zu sein, sich als verschieden zu betrachten und als verschieden angesehen zu werden“⁴² aus, so daß das Assimilierungsziel des ILO-Übereinkommens Nr. 107 aufgegeben werden muß. Die Konvention 107 steht somit nicht mehr im Einklang mit den Menschenrechten und muß folglich überarbeitet werden. Hinzu kam, daß das in der UN-Charta zwar als Prinzip enthaltene Selbstbestimmungsrecht der Völker in den sechziger Jahren zumindest hinsichtlich der Völker unter Kolonialherrschaft die Qualität von Völkergewohnheitsrecht erlangt hatte. Dies warf die Frage auf, inwieweit die Indigenen, die Opfer von Kolonisierungen geworden waren, ebenfalls einen Anspruch auf das Selbstbestimmungsrecht geltend machen konnten. Voraussetzung dafür war allerdings, daß man die Indigenen nicht nur als Bevölkerungsgruppen oder Stammesgesellschaften, sondern als Völker einstuft.

Die Abkehr vom Assimilierungskonzept und die Anerkennung des Volkscharakters waren die beiden zentralen Fragen bei der Überarbeitung der Konvention 107, die 1989 mit der Verabschiedung der „Nachfolgekonvention“, die die Nummer 169 bekam, abgeschlossen wurde⁴³. Als weiterer Kritikpunkt gegenüber der Konvention 107 ist Art. 28 zu erwähnen, der eine flexible Konventionsauslegung gestattet, so daß die Staaten hinsichtlich der Umsetzung einen unzulässig breiten Spielraum hatten: „The nature and scope of the measures to be taken to give effect to this Convention shall be determined in a flexible manner, having regard to the conditions characteristic for each country.“⁴⁴ Freilich waren es nicht nur die Mängel der Konvention 107, die die ILO zu deren Überarbeitung veranlaßten. Auch die Befürchtung, gegenüber der UNO – die sich in den 80-Jahren verstärkt den indigenen Völkern zuwandte – ins Hintertreffen zu geraten, zwang die ILO zu neuen Aktivitäten. Diese wurden so kurzfristig angegangen, daß die mangelnde Einbindung von Vertretern der indigenen Völker in der Literatur kritisiert wurde⁴⁵.

⁴¹ Vgl. *Patrick Thornberry*, Indigenous peoples and human rights (Manchester 2002) 239.

⁴² Art. 1 Abs. 2 der UNESCO-Erklärung über Rasse und Rassenvorurteile vom 28. 11. 1978; Deutscher Text in: *Tomuschat* (a.a.O), Dokument Nr. 21, 202 ff.

⁴³ Allerdings bleibt die Konvention 107 für diejenigen Staaten in Kraft, die der neuen Konvention nicht beigetreten sind.

⁴⁴ Dieser Artikel wurde in der ILO zutreffend als weiterer Grund für die Überarbeitung angegeben. Vgl. *Howard R. Berman*, The International Labour Organization and Indigenous Peoples: Revision of the ILO Convention No. 107 at the 75th Session of the International Labour Conference, 1988, in: International Commission of Jurists 41 (1988) 48 ff.

⁴⁵ Ebenda 51.

Die Konvention 169 von 1989 und das Selbstbestimmungsrecht

Die Abkehr vom Konzept der Assimilierung der Ureinwohner erfolgte mit dem ILO-Übereinkommen Nr. 169 über eingeborene und in Stämmen lebende Völker in unabhängigen Ländern vom 27. 6. 1989⁴⁶. Das Übereinkommen spricht ausdrücklich von „eingeborenen Völkern“ und nicht mehr von „Bevölkerungsgruppen“, wie dies noch 1957 der Fall war. Diese Änderung ist das Ergebnis eines langen Diskussionsprozesses und zeigt, daß die Ureinwohner wegen ihrer Selbstidentifikation und Geschichte als Völker angesehen werden⁴⁷. Sie werden in Art. 1 Abs. 1(b) definiert als „peoples in independent countries who are regarded as indigenous on account of their descent from the populations which inhabited the country, or a geographical region to which the country belongs, at the time of conquest or colonisation or the establishment of present state boundaries and who, irrespective of their legal status, retain some or all of their own social, economic, cultural and political institutions“. Des weiteren bezieht sich die Konvention in Art. 1 Abs. 1(a) auch auf Stammesvölker, „whose social, cultural and economic conditions distinguish them from other sections of the national community, and whose status is regulated wholly or partly by their own customs or traditions or by special laws or regulations“.

Unabhängig von dieser definitorischen Unterscheidung zwischen Stammes- und indigenen Völkern⁴⁸ ist bedeutsam, daß beide Gruppen ausdrücklich als Völker bezeichnet werden und ihnen bescheinigt wird, daß sie einen beachtlichen Beitrag zur kulturellen Vielfalt, zur sozialen und ökologischen Harmonie unter den Völkern und zum gegenseitigen Verständnis geleistet haben. Die Staaten werden in Art. 2 zum Schutz und zur Förderung der indigenen Völker verpflichtet. Anders als in der paternalistisch ausgerichteten Konvention 107 sind die Schutzadressaten aber nunmehr berechtigt, über ihr Schicksal mitzubestimmen. Eindeutig bestimmt Art. 6: „In applying the provisions of this Convention, governments shall: (a) consult the peoples concerned, through appropriate procedures and in particular through their representative institutions, whenever consideration is being given to legislative or administrative measures which may affect them directly; (b) establish means by which these peoples can freely participate, to at least the same extent as other sectors of the population, at all levels of decision-making in elective institutions and administrative and other bodies responsible for policies and programmes which concern them ...“

⁴⁶ Deutscher Text in: *Tomuschat*, a.a.O., Dokument Nr. 19, 184ff.

⁴⁷ Vgl. Hans-Joachim Heintze, The Protection of Indigenous Peoples Under the ILO Convention, in: Michael Bothe, Thomas Kurzidem, Christian Schmidt (Hrsg.), *Amazonia and Siberia* (Dordrecht 1993) 310ff.

⁴⁸ Nach der Einschätzung von Thornberry leben Stammesvölker vor allem in Asien und Afrika, während indigene Völker eher in Lateinamerika zu finden sind. Vgl. Patrick Thornberry, *International Law and the Rights of Minorities* (Oxford 1991) 338.

Art. 3 verbietet jede Diskriminierung von indigenen Völkern und die Ausübung von Zwang ihnen gegenüber. Ihre Menschenrechte sind zu achten, und ihre Identität ist zu schützen. Nach Art. 7 können die indigenen Völker eigene Prioritäten für ihre Entwicklung festlegen. Hinsichtlich des Eigentums und des Besitzes spielt insbesondere die Anerkennung ihres Rechts auf ihr Land eine Rolle, was die Ausübung von Erwerbstätigkeit und traditionellen Aktivitäten einschließt. Nach Art. 15 haben die indigenen Völker ein Beteiligungsrecht an den natürlichen Ressourcen ihres Landes. Eine Umsiedlung darf gemäß Art. 16 nur bei unbedingter Notwendigkeit und mit freier Zustimmung der Betroffenen erfolgen. Nach dem Entfallen der Gründe für die Umsiedlung sollen indigene Völker auf ihr ursprüngliches Land zurückkehren können. Nach Art. 20 sind Fördermaßnahmen (sog. Affirmative Action) bei der Beschäftigung und den Arbeitsbedingungen zulässig. Zu fördern sind auch die traditionellen wirtschaftlichen Aktivitäten, das geistige Wohlbefinden und eigene Bildungseinrichtungen.

Die Konvention 169 schreibt kollektive Rechte fest und vollzieht damit eine deutliche Abkehr von den individualrechtlichen Ansprüchen des Menschenrechts- und auch des Minderheitenschutzes⁴⁹. Die kollektiven Ansprüche beziehen sich vor allem auf das Recht auf traditionelles Land, auf das Recht, eigene repräsentative Institutionen zu schaffen, die bei allen indigenen Belangen konsultiert werden müssen und das Recht, die eigenen Institutionen und Bräuche beizubehalten. Damit gehen die indigenen Rechte eindeutig über die Minderheitenrechte hinaus und stellen eine wesentliche Innovation des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes dar: „...the focus of Convention 169 is on indigenous peoples as collectivities – when rights are recognized, as in case of land ownership, indigenous peoples as such are identified as the rights-holding entities“⁵⁰.

Insgesamt spricht die Konvention den indigenen Völkern eine beschränkte Personalautonomie als subjektives Recht zu⁵¹. Durch diese Herangehensweise an die Rechte der indigenen Völker stellt sich die Frage, inwieweit ihnen auch das umfassendste Gruppenrecht, nämlich das Selbstbestimmungsrecht, zugestanden wird. Vor dieser Konsequenz schreckten die Autoren der Konvention 169 zurück. Obwohl die Konvention ausdrücklich die Volksqualität der Indigenen bestätigt, verweigert sie ihnen in Art. 1 Abs. 3 kategorisch die „Rechte, die nach dem Völkerrecht mit diesem Ausdruck verbunden werden können“. Diese Klausel trägt Kompromißcharakter und wurde notwendig, weil einige Staaten unter der Führung von Kanada versucht hatten, eine ausdrückliche Verweigerung des Anspruchs auf das Selbstbestimmungsrecht für indigene Völker festzuschreiben. Berman sieht Art. 1 Abs. 3 zutreffend „as a statement of abstention, based on the

⁴⁹ S. James Anaya, The Human Rights of Indigenous Peoples, in: Felipe Gomez Isa, Koen de Feyter (Hrsg.), International Protection of Human Rights: Achievements and Challenges (Bilbao 2006) 596.

⁵⁰ Howard R. Berman, Indigenous Peoples and the Right to Self-Determination, in: American Society of International Law Proceedings (1993) (Washington 1993) 193.

⁵¹ Nicola Wenzel, Das Spannungsverhältnis zwischen Gruppenschutz und Individualschutz im Völkerrecht (Berlin 2008) 130.

limited mandate of the ILO as a Specialized Agency within the UN system, in which the organization sought to avoid broader political implications of its language⁵². In der Tat sind es wohl in erster Linie politische Rücksichten, die die ILO Konvention 169 insgesamt widersprüchlich erscheinen lassen. Die Anwendung des Rechts auf Selbstbestimmung auf Indigene wird ausgeschlossen und auf ein Recht auf die eigene Entwicklung eingeschränkt⁵³.

Von den meisten indigenen Völkern wird diese Beschränkung allerdings zurückgewiesen und ein *uneingeschränktes* Selbstbestimmungsrecht gefordert⁵⁴. Aus der Sicht der Völkerrechtstheorie ändert der Streit um das Selbstbestimmungsrecht aber nichts an den kollektiven Rechten der indigenen Völker. Die Konvention 169 trat nach der Ratifikation durch zwei Staaten am 5. 9. 1991 in Kraft, und Mitte 2008 gehörten ihr 19 Staaten an, darunter solche mit großen indigenen Bevölkerungsgruppen wie Argentinien, Brasilien, Mexiko und Norwegen⁵⁵. Allerdings haben die USA, Kanada, Australien und Neuseeland weder Konvention 107 noch Konvention 169 ratifiziert. Hinzu kommt, daß die Politik den Instrumenten mit einer gewissen Geringschätzung gegenübertritt. Kennzeichnend dafür ist die Stellungnahme der deutschen Bundesregierung: „Ohne die teilweise beträchtlichen Verbesserungen der ILO-Konvention Nr. 169 ... schmäler zu wollen, muß festgestellt werden, daß es bisher kaum gelungen ist, die Verfolgung und Unterdrückung indigener Völker mit Hilfe internationaler Instrumente zu unterbinden.“⁵⁶

Daß dies von den Organisationen der indigenen Völker nicht so gesehen wird, zeigt die Praxis. Diese Organisationen fordern die Staaten zur Ratifikation der Konvention 169 auf, da sie damit zur Klärung praktischer Fragen der indigenen Völker Wesentliches beitragen könnten. So haben die U'wa People in Kolumbien erreicht, daß eine von der Regierung ausgestellte Lizenz über Ölausbeutungsrechte der Occidental Petroleum-Gesellschaft im Reservat der U'wa durch ein Gericht nach einer Konsultation mit Vertretern der U'wa, unter Verweis auf die Konvention 169, für ungültig erklärt wurde. Danach stellte die Regierung eine neue Lizenz aus, die die Ölförderung außerhalb des Reservates, aber auf dem von den U'wa noch immer genutzten Land ihrer Vorfahren, betraf. Nach dem Beginn der Förderung reichte eine kolumbianische Gewerkschaft im Namen der U'wa eine Beschwerde nach Art. 24 der ILO-Verfassung ein, in der behauptet wurde, daß die Regierung ihren Verpflichtungen aus der Konvention 169 nicht nachkomme. Der ILO-Expertenausschuß kam 2001 zu dem Schluß, die Regierung

⁵² Howard B. Berman, a.a.O., 194.

⁵³ Erhard Spiry, From ‚Self-Determination‘ to a Right to ‚Self-Development‘ for Indigenous Groups, in: German Yearbook of International Law 38 (Berlin 1995) 140f.

⁵⁴ Vgl. Helen Quane, The Rights of Indigenous Peoples and the Development Process, in: Human Rights Quarterly 27 (2005) 663.

⁵⁵ Englischer Text des Übereinkommens und Ratifikationsstand abrufbar unter: <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp2.htm>.

⁵⁶ Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/8231 vom 4. 7. 1994, 1.

habe ihre Konsultationspflichten hinsichtlich der Ausbeutungsrechte verletzt und empfahl Rechtsschutzmaßnahmen⁵⁷.

Aktivitäten der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS)

Da die meisten indigenen Völker auf dem amerikanischen Kontinent leben, verwundert es nicht, daß die OAS-Generalversammlung 1989 beschloß, ein eigenes diesbezügliches Instrument zu schaffen. Die Interamerikanische Menschenrechtskommission nahm 1996 den Entwurf einer amerikanischen Deklaration über die Rechte indigener Völker an⁵⁸, der gegenwärtig durch eine speziell dafür geschaffene Arbeitsgruppe verbessert wird⁵⁹. Dieser Arbeitsgruppe gehören OAS-Experten, Vertreter indigener Völker und Staatenvertreter an. Inhaltlich orientiert sich der OAS-Entwurf stark an der UN-Deklaration und unterstreicht die Gruppenrechte, insbesondere bezüglich des Landes und seiner Ressourcen, der Kultur und der Autonomie der Entscheidungskörperschaften.

Hinsichtlich des Selbstbestimmungsrechts führt der Entwurf in Art. 3 aus: „Within the States, the right to self-determination of the indigenous peoples is recognized, pursuant to which they can define their forms of organization and promote their economic, social, and cultural development.“⁶⁰

Der OAS-Entwurf bezieht sich eindeutig auf die innerstaatliche Dimension des Selbstbestimmungsrechts, denn er gestattet den indigenen Völkern lediglich, „their forms of organization“ zu gestalten. Angesichts dieser Einschränkung des Selbstbestimmungsrechts überrascht es, daß die Art. IV und XXXVII des OAS-Entwurfs nochmals unterstreichen, daß die territoriale Integrität der Staaten unantastbar ist. Demgegenüber erscheint der Verweis auf den „respect for the domestic constitutional system“ in Art. XXXVII durchaus angebracht, denn die Formen der Organisations der indigenen Völker müssen sich an der innerstaatlichen Rechtsordnung orientieren.

Die langwierige Diskussion des OAS-Entwurfs weist auf die Zurückhaltung der Staaten mit großen indigenen Völkern hin, Verpflichtungen gegenüber diesen Gruppen zu übernehmen. Dies überrascht insofern, als die meisten lateinamerikanischen Staaten in der UN-Generalversammlung für die UN-Deklaration über die Rechte indigener Völker gestimmt und einige auch die ILO-Konvention 169 ratifiziert haben. Vom Standpunkt der Völkerrechtstheorie wäre die Verabsiedlung einer OAS-Deklaration höchst wünschenswert, denn sie wäre ein Instru-

⁵⁷ Vgl. Anaya, a.a.O., 597.

⁵⁸ 1997 Inter-American Human Rights Commission, Annual Report, in: OEA/ser. L/V/III.95.doc.7, rev.1997, 654 ff.

⁵⁹ Doc. OEA/Ser.G. CAJP-2638/08, 14 May 2008; Abrufbar unter: http://scm.oas.org/doc_public/ENGLISH/HIST_08/CP20518E07.DOC.

⁶⁰ Abrufbar unter: http://scm.oas.org/doc_public/ENGLISH/HIST_08/DADIN00199E11.doc.

ment derjenigen Staatengruppe, die sich am stärksten mit der praktischen Umsetzung des Selbstbestimmungsrechts indigener Gruppen auseinandersetzen muß. Insbesondere wäre interessant zu erfahren, was die in der Deklaration in Art. 3 gebrauchte Formel von „their forms of organization“ in der Praxis bedeutet.

Neben der OAS hat das Inter-Amerikanische Menschenrechtssystem einen wesentlichen Beitrag zur Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen gegenüber Angehörigen indigener Völker geleistet⁶¹. Freilich bezogen sich die menschenrechtlichen Verfahren auf individuelle Fälle und nicht auf das Selbstbestimmungsrecht der indigenen Völker. Dennoch hat die Interamerikanische Menschenrechtskommission zweifellos einen erheblichen Einfluß auf die Meinungsbildung in Lateinamerika ausgeübt und so das Problem der Rechte der Indigenen auf die politische Tagesordnung gesetzt.

Aktivitäten der Vereinten Nationen (UNO)

Die Initiativen der ILO und das allgemein gewachsene Menschenrechtsbewußtsein veranlaßten die UNO, sich ebenfalls den Rechten indigener Völkern zuzuwenden. Ermutigt wurde die Weltorganisation auch durch die Erfolge, die sie im Rahmen der Entkolonialisierung – eine der wenigen Erfolgsgeschichten der UNO – erreicht hatte. Auf Beschuß des ECOSOC kam das Thema 1971 auf den Arbeitsplan der „Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierungen und zum Schutz der Minderheiten“, einem Expertengremium der UN-Menschenrechtskommission. In diesem Gremium erarbeitete ab 1982 eine spezielle „Working Group on Indigenous Populations“, unter maßgeblicher Leitung der rührigen griechischen Völkerrechtlerin *Erica-Irene A. Daes*, zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz eine „Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples“, die 1992 der Menschenrechtskommission vorgelegt wurde⁶².

Die Experten konnten sich bei der Ausarbeitung auf mehrere detaillierte Studien von Spezialberichterstattern stützen. Zu verweisen ist insbesondere auf die grundlegende und vielzitierte Studie von *Martinez Cobo* zur Diskriminierung der Urbevölkerungen⁶³ und der 1998 abgeschlossene Bericht von *Alfonso Martinez* über Verträge zwischen Staaten und autochthonen Völkern⁶⁴. Weitere Studien be-

⁶¹ Siehe die Nachweise bei *Jo M. Pasqualucci*, The Evolution of International Indigenous Rights in the Inter-American Human Rights System, in: *Human Rights Law Review* 6 (2006) 281 ff.

⁶² UN Doc. E/CN. 4/Sub. 2/1992/28. Vgl. zur Entstehungsgeschichte *Erica-Irene A. Daes*, The Spirit and Letter of the Right to Self-Determination of Indigenous Peoples: Reflections on the Making of the United Nations Draft Declaration, in: *Pekka Aikio, Martin Scheinin* (Hrsg.), Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination (Åbo 2000) 67 ff.

⁶³ UN Doc. E/CN. 4/Sub. 2/1983/21/Add. 4.

⁶⁴ UN Doc. E/CN. 4/Sub. 2/1998/17.

ziehen sich auf das kulturelle und intellektuelle Eigentum von autochthonen Völkern⁶⁵ und auf die Beziehung der Ureinwohner zum Land⁶⁶.

Schon die Themen und die Zahl der Berichte machen deutlich, daß die Unterkommission das Thema der Indigenen sehr ernst nahm. Allerdings ist auffällig, daß die Berichterstatter das Thema des Selbstbestimmungsrechts umgingen. Die dennoch sehr umfangreiche Befassung mit dem Selbstbestimmungsrecht der indigenen Völker war zweifellos vor allem dem Druck geschuldet, den die Organisationen der Indigenen, die an der Arbeit der UN-Menschenrechtskommission zu diesem Thema mitwirkten, ausübten. Daher kann es nicht verwundern, daß der bekannte Experte *Rodolfo Stavenhagen* 2001 zum Spezialberichterstatter zu dem umfassenden Thema der Lage der Menschenrechte und Grundfreiheiten von indigenen Völkern berufen wurde⁶⁷. Zwischenzeitlich hatte sich auch die UN-Generalversammlung des Themas angenommen und 1993 zum Jahr der indigenen Völker ausgerufen⁶⁸, das schließlich sogar in eine Dekade der Rechte indigener Völker (1994–2003) mündete⁶⁹. Angesichts einer derartig großen Aufmerksamkeit sah sich die Generalversammlung veranlaßt, sich mit der bereits von der Menschenrechtskommission angenommenen Deklaration über die Rechte indigener Völker zu befassen.

Der Höhepunkt war die Annahme der Deklaration über die Rechte indigener Völker mit 143 gegen vier Stimmen bei elf Enthaltungen. Dies belegt eine breite Zustimmung der Staatengemeinschaft. Auch in der wissenschaftlichen Literatur wurde das Dokument begrüßt und unterstrichen, daß das Selbstbestimmungsrecht der Indigenen als „Minimalstandard“ anzusehen sei⁷⁰. Doch die Aufnahme des Selbstbestimmungsrechts für indigene Völker in die Erklärung ist lediglich ein propagandistischer Erfolg, der mit einer mangelhaften Ausgestaltung der Autonomierechte erkauft wurde. Insofern kann man von der Selbstbestimmungsforderung als einer „Sackgasse“ sprechen.

Die Selbstbestimmungsforderung als Sackgasse

In der Literatur wird das Selbstbestimmungsrecht verschiedentlich als eine „Falle“ für solche Völker oder Minderheiten angesehen, die meinen, daraus einen Rechtsanspruch auf die Schaffung eines eigenen Staates ableiten zu können⁷¹. Ar-

⁶⁵ UN Doc. E/CN. 4/Sub. 2/1993/28.

⁶⁶ UN Doc. E/CN. 4/Sub. 2/2001/21.

⁶⁷ Sein bislang letzter Bericht befindet sich in UN-Doc. E/CN.4/2006/78.

⁶⁸ UN-Doc. A/RES/45/164. Vgl. zur Bewertung dieser Maßnahme *Alexander M. Stuyt*, The UN Year of Indigenous Peoples 1993 – some Latin American Perspectives, in: Netherlands International Law Review 15 (1993) 449 ff.

⁶⁹ UN-Doc. A/RES/49/214.

⁷⁰ Georg Nolte, Kulturelle Vielfalt als Herausforderung für das Völkerrecht, in: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht 43 (Heidelberg 2008) 23.

⁷¹ Marc Weller, The Self-determination Trap, in: Ethnopolitics 4 (2005) 3. Suksi, a.a.O. for-

gumentiert wird, die Selbstbestimmungsforderung verursache vielfach blutige Sezessionskriege, die allesamt nicht zum Erfolg führten⁷². Einzig bei Bangladesh führte die Gewaltanwendung mit Hilfe des Nachbarstaates Indien schließlich zur Schaffung eines eigenen Staates⁷³. Völlig zutreffend wird der Bangladesh-Fall als Nachwirkung einer Entkolonialisierung angesehen – Bangladesh trennte sich vom weit entfernten Westpakistan ab – und in der Literatur als die Ausnahme bezeichnet, die die Regel des Verbotes der Verletzung der territorialen Integrität bestätigt⁷⁴.

In allen anderen Fällen bedurfte es anderer Rechtstitel als des Selbstbestimmungsrechts zur Bildung neuer Staaten. Diese waren bei den Nachfolgestaaten der Sowjetunion und Jugoslawiens die nationalen Verfassungen, bei der Auflösung der Tschechoslowakei eine Vereinbarung, bei Eritrea die Verletzung der Verpflichtungen der Treuhandmacht Äthiopien, bei Osttimor die Entkolonialisierung etc. Auch die Entstehung des Staates Kosovo ist kein Beispiel für eine gewaltsame Durchsetzung eines Selbstbestimmungsanspruchs, sondern eine Reaktion der Staatengemeinschaft auf Verbrechen gegen die Menschlichkeit, die durch den eigenen Staat gegenüber einer Volksgruppe begangen wurden.

Daß bislang außerhalb der Entkolonialisierung keine Staaten auf der Grundlage des Selbstbestimmungsrechts der Völker entstanden sind, hat eine einfache Ursache. Diese Rechtsnorm steht nämlich im Gegensatz zu der gleichrangigen völkerrechtlichen Verpflichtung zur Achtung der territorialen Integrität der Staaten. Bislang gab die Staatengemeinschaft letzterer eindeutig den Vorrang. Wie stark der Respekt vor der territorialen Integrität der Staaten ist, wird anschaulich an dem Umstand, daß auch die aus der Entkolonialisierung hervorgegangen Staaten verpflichtet waren, die Grenzziehungen der Kolonialmacht zu respektieren (*uti possidetis-Prinzip*)⁷⁵. Damit sollte vermieden werden, daß die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts zu neuem Unrecht gegenüber Angehörigen anderer Völker führt⁷⁶. Allerdings bedeutet die Verpflichtung zur Achtung bestehender (willkürlich durch Kolonialmächte entsprechend ihrer Interessen festgelegter) Grenzen auch eine erhebliche Einschränkung der Befugnis von Völkern, über ihr Schicksal tatsächlich selbst zu bestimmen. In der Literatur wurde deshalb prä-

dert, den „Deckel auf dem Topf“ zu lassen und die Selbstbestimmungsforderung nicht herauszulassen.

⁷² Cassese prägte deshalb den Begriff der „Janus-like nature“ des Selbstbestimmungsrechts. Vgl. Antonio Cassese, Self-Determination of Peoples. A Legal Reappraisal (Cambridge 1995) 5.

⁷³ Vgl. die Nachweise bei Ott, a.a.O., 240.

⁷⁴ So Patrick Honig, Der Kaschmirkonflikt und das Recht der Völker auf Selbstbestimmung (Berlin 2000) 241.

⁷⁵ Vgl. Frank Woolridge, Uti Possidetis Doctrine, in: Rudolf Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law Vol. 4 (Amsterdam 2000) 1259ff.

⁷⁶ Vgl. Hanspeter Neuhold, Selbstbestimmungsrecht der Völker, Minderheitenschutz – Demokratie – Integration: Auswege aus einem Dilemma?, in: Erich Reiter (Hrsg.), Maßnahmen zur internationalen Friedenssicherung (Graz 1998) 19.

gnant vom Selbstbestimmungsrecht als dem „Opium für die Völker“⁷⁷ oder von einer „Aufputschdroge“⁷⁸ gesprochen.

Allerdings kann daraus nicht abgeleitet werden, die Norm des Selbstbestimmungsrechts sei bedeutungslos. Vielmehr umfaßt das Selbstbestimmungsrecht zwei Aspekte, einen äußeren und einen inneren. Nur der äußere ist auf die Veränderung des Territorialstatus gerichtet und somit hinsichtlich der territorialen Integrität von Belang⁷⁹. Demgegenüber bezieht sich der innere Aspekt auf die Verfaßtheit und die Rechtsordnung des Gebiets. Wie die Staatenpraxis belegt, ist diese Komponente von höchster Wichtigkeit. Sie berechtigt die Völker, in demjenigen politischen System zu leben, das ihrem Willen entspricht. Damit wohnt dem Selbstbestimmungsrecht ein zutiefst demokratisches Moment inne, das letztlich zur Selbstverwaltung und territorialen Autonomie führen kann. Ebendies ist für indigene Völker, die über Jahrhunderte ausgebeutet und unterdrückt wurden, entscheidend. Zu fragen ist folglich, wie dieser Aspekt in der Deklaration umgesetzt wurde.

Unbefriedigende Ausgestaltung des inneren Selbstbestimmungsrechts

Offensichtlich haben die Autoren der Deklaration ihr hauptsächliches Augenmerk darauf gerichtet, das Selbstbestimmungsrecht unbedingt als terminus technicus aufzunehmen. Hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung kam es dann allerdings zu einigen Widersprüchlichkeiten und Schwächen, die insbesondere an dem Umstand offenkundig werden, daß den indigenen Völkern de facto nur ein inneres Selbstbestimmungsrecht zugebilligt wird⁸⁰. Das zeigt sich am deutlichsten am Verhältnis von Art. 3 und Art. 4. Art. 3 bescheinigt – wie bereits dargestellt wurde – den indigenen Völkern das Selbstbestimmungsrecht. Art. 4 hingegen schränkt es wieder ein:

„Indigenous peoples, in exercising their right to self-determination, have the right to autonomy or self-government in matters relating to their internal and local affairs, as well as ways and means for financing their autonomous functions.“

Während in ersterem den indigenen Völkern ein allumfassendes Selbstbestimmungsrecht eingeräumt wird, billigt ihnen Art. 4 „bei der Ausübung ihres Selbstbestimmungsrechts“ ein Recht auf Autonomie oder Selbstverwaltung bei Fragen zu, die ihre inneren und lokalen Angelegenheiten betreffen. Dies ist schlechter-

⁷⁷ Jörg Fisch, Das Selbstbestimmungsrecht – Opium für die Völker, in: Erich Reiter (Hrsg.), Grenzen des Selbstbestimmungsrechts (Graz 1996) 11ff.

⁷⁸ Neuhold, a.a.O., 19.

⁷⁹ Rüdiger Wolfrum, The Protection of Indigenous Peoples in International Law, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 59 (1999) 381.

⁸⁰ Caroline E. Foster, Articulation of Self-Determination in the Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, in: European Journal of International Law 12 (2001) 145.

dings widersprüchlich, da das in Art. 3 verankerte Selbstbestimmungsrecht zweifellos ohnehin solche Rechtsansprüche beinhaltet. Rechtstechnisch betrachtet ist Art. 4 die lex specialis zu Art. 3, bedeutet aber letztlich eine Begrenzung des umfassenden Selbstbestimmungsrechts auf seinen inneren Aspekt. Damit bestätigt sich die in der Literatur getroffene Einschätzung, wonach sich ein spezifisches Selbstbestimmungsrecht der indigenen Völker herausbildet⁸¹. Mittlerweile wird dies nicht mehr nur von Wissenschaftlern so gesehen, denn Großbritannien unterstützte bei seiner Stimmabgabe zur Deklaration ausdrücklich diesen Standpunkt, indem es ein neues und unterscheidbares Selbstbestimmungsrecht für indigene Völker identifizierte, das nur innerhalb eines Staates ausgeübt werden könne⁸².

Somit schließt das Selbstbestimmungsrecht der indigenen Völker die Sezession aus und beinhaltet stattdessen einen subjektiven Anspruch indigener Völker auf Autonomie⁸³. Zweifellos ist die erstmalige Festschreibung eines solchen Rechtsanspruchs ein Durchbruch, denn das Thema „Autonomie“ ist im Völkerrecht nach wie vor ein „heißes Eisen“⁸⁴. Allerdings ist das Autonomieverständnis von Art. 4 im Vergleich zu anderen territorialen Autonomieregelungen bezüglich ethnischer Minderheiten⁸⁵ enger, denn es ist eingeschränkt auf die Angelegenheiten der indigenen Völker.

Die Deklaration folgt einem anderen Ansatz als dem ausschließlich menschenrechtlichen, denn es werden neben den individuellen Freiheitsrechten auch kollektive Rechte der indigenen Völker aufgelistet. Worauf sich die kollektiven Autonomierechte beziehen, macht Art. 5 deutlich. Demnach müssen die politischen, rechtlichen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Institutionen der Indigenen bewahrt und gestärkt werden. Zudem haben diese das Recht auf umfassende Teilhabe an entsprechenden Aktivitäten in ihrem Heimatstaat, sofern sie das wünschen:

„Indigenous peoples have the right to maintain and strengthen their distinct political, legal, economic, social and cultural institutions, while retaining their right to participate fully, if they so choose, in the political, economic, social and cultural life of the State.“

⁸¹ So *Patrick Thornberry*, Indigenous peoples and Human Rights (Manchester 2002) 385.

⁸² „as promoting the development of a new and distinct right of self-determination, specific to indigenous peoples. She understood the ‚right‘ set out in article 3 of the Declaration to be separate and different from the existing right of all peoples to self-determination in international law. Subsequent articles of the Declaration sought to set out the content of that new ‚right‘ which was to be exercised, where it applied, within the territory of a State and was not intended to impact in any way on the political unity or territorial integrity of existing States.“

⁸³ Zutreffend hebt Simon hervor, daß es den indigenen Völkern vorrangig um die Landnutzung geht. Gleichwohl ist dies ein spezieller Aspekt von Autonomieregelungen, so daß hier eine detaillierte Ausformung dieses Aspekts des inneren Selbstbestimmungsrechts notwendig gewesen wäre. Siehe *Stefan Simon*, Autonomie und Völkerrecht (Baden-Baden 2000) 103 f.

⁸⁴ Vgl. dazu *Hans-Joachim Heintze*, The Lund Recommendations on Effective Participation of National Minorities in Public Life, in: OSCE Yearbook 6 (2000) (Baden-Baden 2001) 257.

⁸⁵ Vgl. *Gudmundur Alfredsson*, Indigenous Peoples and Autonomy, in: *Markku Suksi*, Autonomy: Applications and Implications (The Hague 1998) 132.

Die mit Art. 5 vorgenommene Ausformung der Autonomierechte geht nicht über klassische Minderheitenrechte hinaus, so daß die Deklaration das Selbstbestimmungsrecht in einer sehr verengten Auslegung anwendet. Auch berechtigen sonstige Autonomieausformungen grundsätzlich die betroffenen Minderheiten zumeist zur Schaffung eigener Institutionen⁸⁶; die vorliegende Regelung hingegen gestattet lediglich die Bewahrung bereits existierender Institutionen:

„Article 20

1. Indigenous peoples have the right to maintain and develop their political, economic and social systems or institutions, to be secure in the enjoyment of their own means of subsistence and development, and to engage freely in all their traditional and other economic activities...“

Leider trägt die Deklaration damit nicht zur Klärung praktischer Fragen bei, die beispielhaft im Fall *Lovelace v. Canada* auftraten⁸⁷. Dabei ging es darum, daß der gebürtigen Maliseet-Indianerin *Lovelace*, die nach der Heirat mit einem nicht-indianischen Ehemann ihren Status als Stammesangehörige verloren hatte, nach der Scheidung die Rückkehr in ihr Heimatreservat verwehrt wurde. Grundlage dafür war sowohl die kanadische als auch die Stammesgesetzgebung. Gegen diese Regelungen klagte Frau Lovelace auf der Grundlage des UN-Menschenrechtspaktes vor dem Menschenrechtsausschuß. Dieser entschied, bei der Verweigerung der Rückkehr Lovelaces in ihr Heimatreservat handle es sich um eine Diskriminierung und deshalb müssten die einschlägigen Regelungen geändert werden. Kanada hob daraufhin 1985 das kritisierte Gesetz auf⁸⁸. Dennoch konnte Frau Lovelace nicht in das Reservat zurückkehren, weil sich die Maliseet unter Verweis auf ihre Autonomie weigerten, die diesbezügliche Regelung aufzuheben. In der Literatur wird daher auf die Gefahr verwiesen, daß sich der Autonomiestatus einer Gemeinschaft gegen die Einzelnen dieser Gemeinschaft wenden kann. Deshalb wird gefordert, einem Staat Schutzpflichten zugunsten eines Einzelnen gegen die autonome Einheit aufzuerlegen⁸⁹.

So überzeugend dieser Anspruch aus der Sicht des klassischen Menschenrechtschutzes zunächst auch klingt, so tut sich dennoch ein Widerspruch zu der zugesagten Autonomie indigener Völker in ihren Angelegenheiten auf. Von der Deklaration hätte man eine Klärung derartiger Unstimmigkeiten im System der Autonomieregelungen erwartet, um so mehr Rechtssicherheit zu schaffen. Leider wurde die Chance nicht genutzt. Stattdessen wiederholt Art. 33 lediglich eine wohlbekannte Formel:

„1. Indigenous peoples have the right to determine their own identity or membership in accordance with their customs and traditions [...]“

⁸⁶ Felix Ermacora, Autonomie als innere Selbstbestimmung, in: Archiv des Völkerrechts (2000) 296.

⁸⁷ Näheres bei Manfred Nowak, CCPR-Kommentar (Kehl 1999) 530.

⁸⁸ Näheres bei Harald Moll, First Nations, First Voices (Berlin 2006) 34f.

⁸⁹ So Eckart Klein, Diskussionsbeitrag, in: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht 43 (2007) (Heidelberg 2008) 118.

2. Indigenous peoples have the right to determine the structures and to select the membership of their institutions in accordance with their own procedures.“

Noch komplizierter wird die Rechtslage dadurch, daß Art. 34 den Fortbestand der indigenen Rechtsordnung garantiert, solange diese nicht den Menschenrechten widerspricht:

„Indigenous peoples have the right to promote, develop and maintain their institutional structures and their distinctive customs, spirituality, traditions, procedures, practices and, in the cases where they exist, juridical systems or customs, in accordance with international human rights standards.“

Der Fall *Lovelace v. Canada* macht schlaglichtartig die Probleme deutlich, die daraus resultieren, daß zwar die Staaten menschenrechtlichen Verträgen angehören, nicht aber autonome Einheiten, denen zudem der Fortbestand ihrer „juridical systems“ zugesagt wurde. Die im Art. 34 niedergelegte Schranke, wonach diese Rechtssysteme internationalen Menschenrechtsstandards entsprechen müssen, ist wenig aussagekräftig. Gerade hinsichtlich der Gleichberechtigung der Geschlechter und der Kindererziehung tun sich in der Regel viele Widersprüche auf, so daß die Formulierung in der Deklaration nicht hilfreich ist. Dies ist als erheblicher Mangel anzusehen.

Zu begrüßen ist das in Art. 8 niedergelegte Verbot der Zwangsassimilation, das die Staaten auch verpflichtet, Rechtsmittel gegen Verletzungen dieses Verbots zur Verfügung zu stellen. Verboten ist:

„(a) Any action which has the aim or effect of depriving them [die indigenen Völker] of their integrity as distinct peoples, or of their cultural values or ethnic identities;

(b) Any action which has the aim or effect of dispossessing them of their lands, territories or resources;

(c) Any form of forced population transfer which has the aim or effect of violating or undermining any of their rights;

(d) Any form of forced assimilation or integration;

(e) Any form of propaganda designed to promote or incite racial or ethnic discrimination directed against them.“

Die Forderungen sind weitreichend und deshalb vielfach schwer umzusetzen. Insbesondere das Verbot der Rassenhetze, das bereits in Art. 4 der UN-Konvention über die Beseitigung aller Formen der Rassendiskriminierung vom 7. 3. 1966⁹⁰ niedergelegt ist, bereitet in der Praxis wegen der Kollision mit der Meinungsfreiheit immer wieder Probleme⁹¹. Obwohl der UN-Antirassismusausschuß schon 1993 die Vereinbarkeit des Verbots der Rassenhetze mit der Mei-

⁹⁰ BGBl. 1969 II, 962.

⁹¹ Das wurde auf dem „Expert Meeting on the links between articles 19 and 20 of the ICCPR: Freedom of expression and advocacy of religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence, October 2–3, 2008“, erneut deutlich. Konferenzdokumentation abrufbar unter: http://www2.ohchr.org/english/issues/opinion/articles1920_iccpr/index.htm.

nungsfreiheit festgestellt hat⁹², vertreten Staaten und Gerichte immer wieder andere Auffassungen. Daher ist die erneute Bekräftigung des Verbots der Aufhetzung zum Rassenhaß in der Deklaration durchaus notwendig.

Von großer praktischer Relevanz ist auch das Vertreibungsverbot in Art. 10:

„Indigenous peoples shall not be forcibly removed from their lands or territories. No relocation shall take place without the free, prior and informed consent of the indigenous peoples concerned and after agreement on just and fair compensation and, where possible, with the option of return.“

Das Vertreibungsverbot ist als Kollektivrecht ausgestaltet und weist damit eine enge Verbindung zum Selbstbestimmungsrecht auf, speziell zum Recht auf die Heimat⁹³. Art. 10 verbietet die zwangsweise Vertreibung, eine Bestimmung, die in dieser Klarheit lediglich aus dem humanitären Völkerrecht bekannt ist und damit über den allgemeinen Menschenrechtsschutz hinausgeht.

Geschützt sind weiterhin die kulturellen Traditionen, der Glaube und die Sprachen der indigenen Völker (Art. 11ff.). Die in den folgenden Artikeln aufgelisteten bürgerlichen, sozialen und wirtschaftlichen Rechte weisen keinen direkten Bezug zum Selbstbestimmungsrecht auf. Damit unterscheiden sie sich grundsätzlich von den detaillierten Bestimmungen zum Recht auf das Land und seine Ressourcen. Das Recht auf das Land, die Gebiete und Ressourcen, die die indigenen Völker traditionell besessen haben, ist in Art. 26 verankert. Die Staaten müssen diesem Land rechtliche Anerkennung und Rechtschutz gewähren. Doch bleibt offen, wem die Bodenschätze in diesen Gebieten eigentlich zustehen. Während der Ausarbeitungsphase hatten sich die NGOs indigener Völker noch 2006 erfolglos für eine klarere Festschreibung des Anspruchs dieser Völker auf die Bodenschätze ausgesprochen⁹⁴.

Aus dem Wortlaut geht somit nicht hervor, daß sich „ein modernes Konzept des Selbstbestimmungsrechts“ herausgebildet hat, das das Recht über das Land und seine Bodenschätze einschließt⁹⁵. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß das Völkerrecht seit langem ein Recht der Völker „auf den Genuss und die freie Nutzung ihrer natürlichen Reichtümer und Mittel“ kennt. Dieses Prinzip war schon 1962

⁹² „4. In the opinion of the Committee, the prohibition of the dissemination of all ideas based upon racial superiority or hatred is compatible with the right to freedom of opinion and expression. This right is embodied in article 19 of the Universal Declaration of Human Rights and is recalled in article 5 (d) (viii) of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. Its relevance to article 4 is noted in the article itself. The citizen's exercise of this right carries special duties and responsibilities, specified in article 29, paragraph 2, of the Universal Declaration, among which the obligation not to disseminate racist ideas is of particular importance. The Committee wishes, furthermore, to draw to the attention of States parties article 20 of the International Covenant on Civil and Political Rights, according to which any advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence shall be prohibited by law.“

⁹³ Vgl. zum territorialen Aspekt des Selbstbestimmungsrechts Hans-Joachim Heintze in: Knut Ipsen, Völkerrecht (München 2004) 395 ff.

⁹⁴ UN-Doc. E/CN.4/2006/79, para. 24.

⁹⁵ So behauptet von Erica-Irene A. Daes, Special Rapporteur, Indigenous Peoples' Permanent Sovereignty over Natural Resources, UN-Doc. E/CN.4/Sub.2/2004/30, para. 17.

Gegenstand der UN-Res. A/1803 (XVII) und fand seine vertragsrechtlichen Niederschlag bereits 1966 in Art. 47 des UN-Paktes über bürgerliche und politische Rechte. Freilich sind als Träger dieses Rechts die Staatsvölker bzw. die unter Kolonialherrschaft stehenden Völker anzusehen. Mit der Zuerkennung des Selbstbestimmungsrechts an indigene Völker entsteht somit nun die Komplikation, daß zwei anspruchsberechtigte Gruppen einander gegenüberstehen (können).

Zusammenfassend ist festzustellen, daß der Verweis auf das Selbstbestimmungsrecht in der neuen UN-Deklaration nicht zur Herausbildung eines eigenen Inhalts dieses Rechts für indigene Völker geführt hat. Vielmehr handelt es sich bei der Deklaration um eine Auflistung und Konkretisierung von Ansprüchen, die aus der Autonomie und dem Verhältnis der indigenen Völker zu ihrem Land und ihren Traditionen resultieren. Bei der Bezugnahme auf das Selbstbestimmungsrecht handelt es sich eher um eine Hülle, deren Inhalt aber nicht offenbart wird. Insbesondere vermißt man detaillierte Klarstellungen zum Recht auf politische Teilhabe indigener Völker, einem Aspekt, der im Zentrum des inneren Selbstbestimmungsrechts stehen sollte.

Durchsetzung der Rechte von indigenen Völkern

Vielfach wird argumentiert, ein Recht sei „zahnlos“, wenn es keine Rechtsmittel zu seiner Durchsetzung gibt. Eine solche Betrachtungsweise ist für das Völkerrecht problematisch, da die originären Subjekte des Völkerrechts Staaten sind, die über Souveränität verfügen. Folglich sind sie dem Völkerrecht nicht unterworfen, sondern seine Schöpfer. Somit ist Völkerrecht kein durch einen Gesetzgeber erlassenes Recht, sondern Vereinbarungsrecht⁹⁶. Staaten schaffen das Völkerrecht freiwillig, und folglich halten sie es grundsätzlich auch freiwillig ein. Gerade im Menschenrechtsbereich – hier sind die Begünstigten Nicht-Völkerrechtssubjekte, die der Jurisdiktion eines Staates unterliegen – bedarf es aber einer Überprüfung, ob die von den Staaten auf zwischenstaatlicher Ebene versprochenen Vergünstigungen auch bei den dem Staat unterworfenen Individuen ankommen. Deshalb finden sich hinsichtlich der Menschenrechte eine ganze Reihe von Durchsetzungsmechanismen, die wiederum durch völkerrechtliche Vereinbarungen zustande kommen. Das trifft auch auf das Selbstbestimmungsrecht der indigenen Völker zu.

Da es sich bei dem Selbstbestimmungsrecht der Völker um ein Recht handelt, das im UN-Menschenrechtspakt verankert ist, stellt sich die Frage, inwieweit die menschenrechtlichen Durchsetzungsverfahren für indigene Völker von Nutzen sein können. Diese Verfahren sind in den letzten Jahren erheblich verbessert worden und beziehen sich einerseits auf die Diskussion und Bewertung von Staaten-

⁹⁶ Wolfgang Graf Vitzthum, Die Rechtsquellen des Völkerrechts, in: *ders.* (Hrsg.), *Völkerrecht* (Berlin 2007) 56f.

berichten und andererseits auf Individualbeschwerden über Menschenrechtsverletzungen⁹⁷.

Berichtsverfahren nach dem UN-Menschenrechtspakt

Die 161 Mitgliedsstaaten des UN-Paktes sind verpflichtet, in ihren Staatenberichten regelmäßig alle fünf Jahre auch über die Umsetzung des Selbstbestimmungsrechts zu referieren. Ausdruck des Beharrens des Menschenrechtsausschusses auf diesen Informationen ist die „Allgemeine Bemerkung 12/21“⁹⁸. Darin wird unterstrichen, daß die Berichtspflicht der Vertragsstaaten gem. Art. 40 auch das in Art. 1 niedergelegte Selbstbestimmungsrecht der Völker einschließt. Die Berichterstattung muß sich demnach einerseits auf die innerstaatliche Umsetzung des Selbstbestimmungsrechts des Staatsvolkes beziehen. Andererseits verlangt der Ausschuß in dieser Allgemeinen Bemerkung auch, daß die Verpflichtungen aus Art. 1 in Verbindung mit den anderen Artikeln des Paktes und den Regeln des Völkerrechts zu sehen sind. Unter Berücksichtigung der politischen Rechte und Freiheiten, insbes. der Art. 19, 21, 22 und 25, ergibt sich ein demokratisches Element des Menschenrechts auf Selbstbestimmung. In der Praxis des Menschenrechtsausschusses zeigt sich, daß die Rechte indigener Völker in einer engen Beziehung zu den Minderheitenrechten gesehen werden. Zutreffend wird daher in der Literatur die Meinung vertreten, daß nicht immer klar ist, welchem Argumentationsmuster – Selbstbestimmungsrecht oder Minderheitenrecht der indigenen Völker – die Staatenberichte folgen⁹⁹. Dennoch enthalten die Berichte grundlegende Informationen über die Lage der Ureinwohner in vielen Staaten der Erde. Sie sind damit eine wichtige Grundlage für gezielte Verbesserungsvorschläge des Menschenrechtsausschusses. Da die Berichterstattung regelmäßig erfolgt, kann die Umsetzung der Anregungen durch den Ausschuß kontrolliert und bewertet werden. Das betrifft auch so grundlegende Fragen wie den Status der indigenen Völker und die Wahrnehmung ihres Selbstbestimmungsrechts, obwohl die betroffenen Staaten verschiedentlich versuchen, Diskussionen darüber zu vermeiden.

Ein Beispiel für das problematische Verhältnis zwischen Staaten und indigenen Völkern und deren Selbstbestimmungsrecht ist Kanada, wo über eine Million „aboriginal peoples“ leben¹⁰⁰. Gleichwohl verwies der kanadische Bericht an den Menschenrechtsausschuß von 2004 darauf, daß das Land seine Position zum Selbstbestimmungsrecht bereits gegenüber der Working Group zur Ausarbeitung der Deklaration über die Rechte indigener Völker dargestellt habe und im Übri-

⁹⁷ In der gebotenen Kürze überzeugend dargestellt bei *Manfred Nowak*, Einführung in das internationale Menschenrechtssystem (Wien 2002) 89 ff.

⁹⁸ Vgl. dazu *Sarah Joseph, Jenny Schultz, Melissa Castan*, The International Covenant on Civil and Political Rights (Oxford 2000) 99 ff.

⁹⁹ *Wenzel, a.a.O.*, 172.

¹⁰⁰ *Harald Moll*, First Nations, First Voices (Berlin 2006) 39.

gen Art. 27 des UN-Menschenrechtspaktes – der sich auf den Minderheitenschutz bezieht – anwende¹⁰¹. Der Ausschuß drückte in seiner Evaluierung Kanadas die Besorgnis darüber aus, daß das Land mit seiner „alternativen“ Politik die indigenen Rechte auslöschen könnte. Hinsichtlich der Verhandlungen mit den „Innu people of Quebec“ forderte der Ausschuß weitere Informationen an¹⁰². Auch wurde bemängelt, daß Kanada nicht hinreichend über die Verhandlungen über die Landforderungen der „Lubicon Lake Band“ und die dort stattfindende Ausbeutung von Öl- und Gasvorkommen berichtet habe¹⁰³.

Das Beispiel Kanadas belegt, daß sich der Menschenrechtsausschuß detailliert mit der Umsetzung des Selbstbestimmungsrechts indigener Völker beschäftigt. Gerade die Verfügung über die Naturreichtümer der indigenen Völker ist eine sehr wesentliche Komponente der auf dem Selbstbestimmungsrecht fußenden Autonomieregelungen. Die Behandlung dieser Fragen veranlaßte den Ausschuß auch bei anderen Staaten mit Urbevölkerungen zur Formulierung massiver Besorgnis¹⁰⁴. Die Erörterungen zum Selbstbestimmungsrecht haben in den letzten Jahren einen erheblichen Beitrag dazu geleistet, den Inhalt dieser Norm und ihre praktischen Konsequenzen für indigene Völker zu klären.

Individualbeschwerdeverfahren

Für die Vertragsparteien des Fakultativprotokolls zum UN-Menschenrechts-pakt¹⁰⁵ stellt sich die Frage, ob Verletzungen des Selbstbestimmungsrechts im Wege einer Individualbeschwerde geltend gemacht werden können. Da es sich um ein kollektives Recht handelt, kann es nicht durch eine natürliche Person beansprucht werden, es sei denn, diese kann sich als rechtmäßiger Vertreter eines Volkes legitimieren.

Diese Position erarbeitete sich der Menschenrechtsausschuß anlässlich der Klage eines „Grand Captain“ der Mikmaq-Stammesgesellschaft gegen Kanada¹⁰⁶. Darin machte der Kläger geltend, die kanadische Regierung enthalte seinem Volk das Selbstbestimmungsrecht vor. Er forderte, Kanada möge die traditionelle Regierung der Mikmaq und die Mikmaq-Nation als Staat anerkennen. Kanada dagegen argumentierte, der Beschwerdeführer könne weder geltend machen, er sei in seinen eigenen Rechten verletzt worden, noch könne er nachweisen, im Namen der Mikmaq-Nation zu handeln. Ebendieser letzte Einwand führte den Menschenrechtsausschuß zu dem Schluß, die Mitteilung als unzulässig anzusehen.

¹⁰¹ UN-Doc. CCPR/C/CAN/2004/5, para 8f. Genauso argumentierte Neuseeland, das detaillierte Ausführungen zum Selbstbestimmungsrecht nur in Bezug auf Torkelau (ein nicht-selbststregiertes Gebiet) machte. Siehe UN-Doc. CCPR/C/NZL/2001/4, para. 55.

¹⁰² UN-Doc. CCPR/C/CAN/CO/5, para 8.

¹⁰³ Ebenda, para. 9.

¹⁰⁴ So bei den USA. Vgl. UN-Doc. CCPR/C/USA/CO3/Rev.1, para. 37.

¹⁰⁵ BGBl. 1992 II, 1246.

¹⁰⁶ Mitteilung R. 19/78, Text in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift (1984) 388.

Im Fall *Ominayak and Lubicon Lake Band gegen Kanada*¹⁰⁷ behauptete Kanada, die beschwerdeführenden Indianer seien kein Volk, und Einzelpersonen könnten sich nicht auf Art. 1 des Paktes berufen. Mit dieser These setzt sich der Menschenrechtsausschuß nicht auseinander, was in der Kommentierung der Entscheidung als grundlegender Mangel angesehen werde, weil damit gegenüber Einzelnen „eine Art Rechtsverweigerung“ begangen würde¹⁰⁸. Dementsprechend berief sich der Menschenrechtsausschuß im Fall Südtirol gegen Italien¹⁰⁹ darauf, daß „gemäß dem Fakultativprotokoll keine Ansprüche aus dem Recht auf Selbstbestimmung geltend gemacht werden können“¹¹⁰. Ähnlich hatte der Ausschuß auch im Fall *Whispering Pines Indian Band gegen Kanada*¹¹¹ geurteilt. Weitere Fälle, die die Grenzen des Individualbeschwerdeverfahrens für die Durchsetzung des Selbstbestimmungsrechts von indigenen Völkern belegen, sind bei *Phillips/Rosas*¹¹² wiedergegeben.

Der Menschenrechtsausschuß wurde in der Literatur verschiedentlich kritisiert, weil er sich aus politischen Gründen selbst beschränke und die Möglichkeiten zur Durchsetzung des Selbstbestimmungsrechts der Völker nicht ausnutze¹¹³. Mit der Entscheidung *Apirana Mahuika et al. gegen Neuseeland* vom 27. 10. 2000¹¹⁴ deutet sich aber eine Überwindung der Zurückhaltung an. Hier argumentierte der Ausschuß, „the provisions of article 1 may be relevant in the interpretation of other rights protected by the Covenant, in particular article 27“¹¹⁵. Die Aussage belegt die zahlreichen Überschneidungen zwischen den Rechten von Völkern und Minderheiten in der Praxis. Dieser Umstand ermöglicht es, zumindest einzelne Ansprüche aus dem Selbstbestimmungsrecht der Völker im Wege der Individualbeschwerde durchzusetzen. Da das Selbstbestimmungsrecht der indigenen Völker ohnehin auf seinen inneren Aspekt beschränkt ist, sind die Parallelen zum Minderheitenschutz offenkundig. Vor diesem Hintergrund ist auch die Entscheidung *Ms Marie-Hélène Gillot gegen Frankreich* zu sehen¹¹⁶. Hier argumentierte der Ausschuß, daß er seiner eigenen Praxis folge und nicht über die Verwirklichung von Forderungen aus dem Selbstbestimmungsrecht der Völker entscheide. Gleichwohl müsse er es dann heranziehen, wenn beurteilt werden solle, ob im Pakt verankerte materielle Menschenrechte verletzt worden seien. In diesem Fall griff der Ausschuß auf das Selbstbestimmungsrecht zurück, um festzustellen, ob die Beschränkung der Teilnahmeberechtigung an einem lokalen Re-

¹⁰⁷ Mitteilung 167/1984, Text in: Human Rights Law Journal (1990) 305.

¹⁰⁸ *Felix Ermacora*, Anmerkung, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift (1991) 159.

¹⁰⁹ Mitteilung 413/1990, Text: Europäische Grundrechte-Zeitschrift (1991) 158.

¹¹⁰ Ebenda, para. 3.2.

¹¹¹ Mitteilung 318/1988, Text: UN Doc. A/45/40 II, 184.

¹¹² *Alan Phillips, Allan Rosas* (Hrsg.), Universal Minority Rights (Åbo, Turku 1995) 233 ff.

¹¹³ *Manfred Nowak*, The Right of Self-Determination and Protection of Minorities in Central and Eastern Europe in the Light of the Case-Law of the Human Rights Committee, in: International Journal of Group Rights (1993) 11.

¹¹⁴ Mitteilung 547/1993.

¹¹⁵ Ebenda, para. 9.2.

¹¹⁶ Mitteilung 932/2000.

ferendum in Neu-Kaledonien auf Personen, die eine enge Bindung zum betreffenden Gebiet haben, im Einklang mit der Verpflichtung zur Durchführung von gleichen und geheimen Wahlen (Art. 25 des Paktes) steht.

Insgesamt ist auch das Individualbeschwerdeverfahren nützlich, um den konkreten Inhalt des für die Angehörigen indigener Völker geltenden Selbstbestimmungsrechts auszuloten. Ungeklärt bleibt aber weiterhin, inwieweit dieser Mechanismus geeignet ist, das kollektive Menschenrecht indigener Völker auf Selbstbestimmung durchzusetzen.

Diesbezüglich besteht im Völkerrecht eine Durchsetzungslücke, die durch die Deklaration nicht geschlossen wurde, da sie nicht über einen eigenen Implementierungsmechanismus verfügt. Sie ist damit schwächer ausgestattet als die ILO-Konventionen, die zumindest das Berichtsverfahren und die Beschwerdemöglichkeit kennen. Allerdings sind die ILO-Verfahren auf die Durchsetzung des Selbstbestimmungsrechts für indigene Völker nicht anwendbar. Gleichwohl hat die Verabschiedung der Deklaration insgesamt die Respektierung der Rechte indigener Völker vorangetrieben, wie der „Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people“, *Rodolfo Stavenhagen*, ausführt. Demnach ist die Deklaration „... a useful mechanism for the protection and promotion of human rights among indigenous people throughout the world and a reflection of the emerging international consensus on the content of indigenous peoples' rights“¹¹⁷. Daß dies auch die Durchsetzung des Selbstbestimmungsrechts einschließt, machen frühere Berichte *Stavenhagens* deutlich¹¹⁸.

Eine weitere Körperschaft, die Unterstützung bei der Umsetzung des Dokuments leisten kann, ist das „Ständige Forum für indigene Fragen“. Ausdrücklich bestimmt Art. 42:

„The United Nations, its bodies, including the Permanent Forum on Indigenous Issues, and specialized agencies, including at the country level, and States shall promote respect for and full application of the provisions of this Declaration and follow up the effectiveness of this Declaration.“

Auch der neu geschaffene „Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples“ wird sicher auf die Deklaration zurückgreifen und ihre Durchsetzung einfordern¹¹⁹. Allerdings handelt es sich dabei nicht um ein Durchsetzungsverfahren, das mit dem anderer Vertragsdurchsetzungsorgane vergleichbar wäre, so daß nicht spezifisch auf die Verwirklichung des kollektiven Menschenrechts auf Selbstbestimmung Einfluß genommen werden kann.

¹¹⁷ UN-Doc. A/61/490 vom 3. 10. 2006, para. 34.

¹¹⁸ So „Human Rights and Indigenous Issues“, in: UN-Doc. E/CN.4/2002/97, para. 87.

¹¹⁹ Abrufbar unter: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/NewExpertMechanismRightsIP.aspx>.

Schlußbemerkung

Die Herausbildung des Selbstbestimmungsrechts der Völker in den letzten fünfzig Jahren hat zweifellos ein dynamisches Moment in das ansonsten souveränitätsorientierte und damit statische Völkerrecht eingebracht. Dazu hat insbesondere die Entkolonialisierung einen wesentlichen Beitrag geleistet. Das Selbstbestimmungsrecht wurde zu einem „Prinzip der Legitimierung von Veränderungen“¹²⁰.

Die Rechte von indigenen Völkern stehen völkerrechtssystematisch zwischen den Minderheitenrechten und den Rechten der Völker unter Kolonialherrschaft. Daß sich der Status und das Selbstbestimmungsrecht der indigenen Völker heute noch nicht exakter verorten lassen, liegt an der Zögerlichkeit der Staatengemeinschaft, diesbezüglich klare Verhältnisse zu schaffen. Die Ursachen dafür liegen klar auf der Hand: Die Akzeptanz des umfassenden Selbstbestimmungsrechts für indigene Völker, so wird befürchtet, könnte im schlimmsten Falle zu Sezessionsforderungen oder aber zumindest zur Geltendmachung von Landrechten führen, die die Integrität des Staatsterritoriums und seine bisherige Nutzung in Frage stellen könnten. Daher entschied man sich in der Deklaration, nur das innere Selbstbestimmungsrecht indigener Völker festzuschreiben.

Mit dieser Auslegung des Selbstbestimmungsrechts setzt sich ein Trend fort, der seit dem Ende der Entkolonialisierung in der Staatenpraxis und Literatur zu beobachten ist. Das Selbstbestimmungsrecht ist nicht mehr länger ein „Prinzip zur Legitimierung von Veränderungen“ auf der internationalen Ebene. Ihm wurde der Charakter einer „Antinomie“ im souveränitätsbedachten Völkerrecht¹²¹ genommen. Stattdessen hat sich der Charakter der Souveränität gewandelt, denn der von staatlicher Souveränität geschützte Bereich der inneren Angelegenheiten des Staates wurde immer stärker eingeschränkt. Dabei wurde das Selbstbestimmungsrecht zunehmend auf seinen inneren Aspekt eingegrenzt:

„Nach der Entkolonialisierung und der Unabhängigkeit der letzten großen Kolonien in den sechziger und siebziger Jahren ist der Kampf um Selbstbestimmung und Eigenstaatlichkeit heute weitgehend abgeschlossen. Seitdem geht es mehr um die innere Stabilität der Staaten, wobei insbesondere Rechte auf Autonomie von Minderheiten oder indigenen Völker zur Debatte stehen.“¹²²

Vor diesem Hintergrund wäre es wünschenswert gewesen, in der Deklaration auf das zur bloßen Hülle verkommene Reizwort der Selbstbestimmung zu verzichten. Stattdessen hätten die Autoren sich von vorneherein auf einen Rechtsanspruch indigener Völker auf das Kernstück des inneren Selbstbestimmungsrechts, auf Autonomie, beschränken sollen. Mit der Fixierung auf das Selbstbestim-

¹²⁰ Ulrich Scheuner, Nationalstaatsprinzip und Staatenordnung seit dem Beginn des 19. Jahrhunderts, in: Theodor Schieder (Hrsg.), Staatsgründungen und Nationalitätsprinzip (Wien 1974) 57.

¹²¹ Felix Ermacora, Die Selbstbestimmungsidee, Ihre Entwicklung von 1918–1974 (Wien 1974) 21.

¹²² Christian Tomuschat, Menschenrechte und Staatlichkeit, in: Zeitschrift für Menschenrechte 1 (2007) 2, 137.

mungsproblem wurde eine Chance verpaßt, den nunmehr erstmals anerkannten Anspruch indigener Völker auf Autonomie detailliert auszugestalten. Stattdessen bleiben die diesbezüglichen einzelnen Bestimmungen sehr allgemein, und das Konzept wird inhaltlich nicht fortgeschrieben. Das ist vor allem insofern zu bedauern, als Autonomieregelungen hinsichtlich ihrer demokratischen Elemente weiterer Klärung bedürfen.

Dennoch ist nicht zu übersehen, daß die mit der Deklaration erfolgte breite Akzeptanz des inneren Selbstbestimmungsrechts der indigenen Völker geeignet sein kann, den Staaten die Furcht vor dieser Rechtsnorm zu nehmen, die allzu oft (und unzutreffend) mit der Sezession verbunden wird. Die Deklaration trägt insofern dazu bei, die „republikanischen Werte“ des Selbstbestimmungsrechts in den Vordergrund zu rücken¹²³.

Summary

The right of self-determination has become one of the most important norms of international law. It entitles peoples to decide freely on their political status and their economic, social and cultural development. However, the norm has a “Janus-like nature”, being a dynamic and progressive and, at the same time, subversive and threatening concept. Therefore, some scholars call it a “trap” arousing unrealistic hopes of peoples and other groups concerning secession.

Yet, states have been very reluctant to accept the self-determination claim of indigenous peoples during the elaboration of the “Declaration on the Rights of Indigenous Peoples”. During the discussions it became clear that only internal self-determination is meant by article 3 of the Declaration, and this is why the document was accepted by the UN-General Assembly in 2007. Even the reference to self-determination, however, met the dissatisfaction of four major states with indigenous peoples (USA, Canada, Australia and New Zealand) which voted against the Declaration. It is regrettable that the battle on the issue of self-determination overshadows the questions regarding the content of the rights which are granted to indigenous peoples. The right to autonomy which has been accepted for the first time by the international community should become the centre of discussion because its meaning is quite unclear. The consequences of the application of the right to autonomy might be far-reaching. It means the development of a new and distinct right to self-determination, specific to indigenous peoples. Subsequent articles of the declaration set out the content of this “new” right to self-determination which is to be exercised within the territory of a State.

¹²³ Helen Keller, Kulturelle Vielfalt und Staatsvolk: Gilt es den Begriff des Volkes zu überdenken?, in: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht 43 (2007) (Heidelberg 2008) 60.

V. Neuere rechtlich-politikwissenschaftliche Ansätze – und die Zukunft?

Stefan Wolff

Resolving Self-Determination Conflicts: The Emerging Practice of Complex Power Sharing

I. Introduction

The democratic governance of ethnically divided societies poses particular challenges especially in cases in which territorially concentrated groups demand to exercise their right to self-determination. The associated self-determination claims, as the concept is used in this chapter, refer to a group's expressed preference for self-government and can range from demands for independent statehood, unification with another state and territorial self-government within an existing state to non-territorial self-government (or cultural autonomy). The former two demands are also referred to as claims for external self-determination, the latter two as claims for internal self-determination. While the international community is generally reluctant to accept changes to existing state boundaries, there is significantly more enthusiasm to promote regimes of self-governance, that is, the legally entrenched power of territorial entities to exercise public policy functions independently of other sources of authority in the state, but subject to the overall legal order of the state¹.

The promotion of self-governance by the international community normally goes hand-in-hand with an endorsement of other mechanisms of conflict resolution, including power sharing (the use of mechanisms that guarantee meaningful participation in decision-making for all significant segments in a divided society, including those who demand self-determination), human and minority rights legislation, etc. As such, recent conflict resolution practice has manifested itself in complex institutional designs combining a range of mechanisms that are treated separately in most of the existing academic literature on the subject and some of which are rejected as morally unacceptable by some, or are considered unfeasible.

A situation, thus, exists in which conflict resolution practice is substantially different from significant parts of traditional conflict resolution theory. Examining three main schools of conflict resolution – centripetalism, consociational power sharing and power dividing – and contrasting their analysis and recommendations

¹ The definition of self-governance has been adapted from *Wolff and Weller (2005)*.

with current policy to resolve self-determination, this chapter argues that there is an emerging practice of what can be referred to as complex power sharing, i.e., a hybrid model of conflict resolution that has a regime of self-governance at its heart, complemented by a range of other mechanisms advocated by different schools of conflict resolution. This argument is presented in several steps: I first discuss the requirements of institutional design in divided societies and then examine the approaches of the three main schools of conflict resolution to institutional design. This is followed by a conceptual note on the nature of complex power sharing and an empirical analysis of ten cases which can be classified as manifestations of this emerging conflict resolution practice. The chapter concludes with a number of empirical and analytical insights from this comparative analysis that summarise the main features of current complex power sharing regimes, and makes suggestions as to develop the concept itself further into its own conflict resolution theory.

II. Institutional Design in Divided Societies

Advocating the resolution of self-determination conflicts through institutional design assumes that such conflicts can be resolved through an institutional bargain that establishes macro-level structures through which disputes among the conflict parties can be addressed politically and without recourse to violence. The challenge that institutional design in divided societies thus faces is to craft macro-level structures that regulate three contrast areas (1) state construction, related particularly to questions of territorial structure; (2) the institutions of government, concerning among others the composition and powers of the executive, legislative and judicial branches of government and the relationship between them; and (3) rights and identities of individual citizens and groups, i.e., the question if, and to what extent, individuals or groups are privileged². These three dimensions are inter-related and inter-dependent, but it is useful for analytical purposes to keep them separate when exploring their specific aspects in some degree of abstraction in the remainder of this section and in their practical manifestations in Section IV.

In Section III, I turn to existing theories of conflict resolution, which have, to varying degrees, engaged with institutional design in all three of the above dimensions and have developed relatively coherent sets of recommendations to achieve a

² These different dimensions of state construction have been covered across the conflict resolution literature in different combinations and in varying degrees of breadth and depth. Apart from the principal works and authors covered below, see also *Bastian and Luckham* (2003), *Benedikter* (2007), *Choudhry* (2008), *Darby and McGinty* (2003), *Ghai* (2000), *Hechter* (2000), *Hennard* (2000), *Jarstadt and Sisk* (2008), *Lapidoth* (1996), *Noel* (2005), *Norris* (2008), *O'Flynn and Russell* (2005), *O'Leary, McGarry, and Salib* (2005), *Reynolds* (2002), *Schneckener and Wolff* (2004), *Taylor* (2009), *Weller and Metzger* (2008), *Weller and Wolff* (2005), *Wilford* (2001), *Woelk, Palermo and Marko* (2008), and *Wolff* (2003). The synthesis of these and other sources is presented below.

settlement of self-determination conflicts in the sense defined above. Liberal consociationalism, centripetalism, and power dividing thus serve as the theoretical foundation from which we proceed. The short comparative analysis of the main features of these three theories is then followed by an empirical analysis of a broader range of cases in an attempt to establish empirically the degree to which current conflict resolution theory and practice overlap. This will, in turn, offer some analytical insights into the failures and successes of conflict settlement to date and enable me to draw some more general conclusions about the viability of the concept of complex power sharing.

1. State Construction

The most important institutional design challenge in this area has to do with the territorial organisation of the state. While the principal choice is generally between unitary and federal systems, there is a great deal of variation within these two main categories, and there are a number of hybrid forms as well. The most important institutional design decision is about the number of levels of government with substantive decision-making competences and the extent of these competences. Several further decisions follow from this. The first one relates to the structural and functional symmetry of the political-territorial organisation of the overall state. On the one end of the spectrum, a state may be organised territorially in a completely symmetric fashion with all territorial entities enjoying the exact same degree of functional competences, exercising them through an identical set of local political institutions. However, the nature of institutional design in divided societies may necessitate a different approach. Thus, even where there is structural symmetry, functionally speaking the competences enjoyed by different self-governing entities may differ, and/or they may exercise them through different sets of political institutions. For example, where territorial sub-state entities comprise ethnic groups distinct from that of the majority population, they may be granted additional competences to address the particular needs of their communities. In cases in which these sub-state entities are ethnically heterogeneous, executive power sharing, reflecting local ethnic and political demographies, might be an additional necessary feature of conflict resolution.

2. The Composition and Powers of the Executive, Legislative and Judicial Branches of Government and the Relationship between Them

The key aspects of institutional design in this area relate, first, to the nature of the government system, i.e., whether it is a parliamentary, presidential or semi-presidential system. A second dimension is the issue of whether executive and/or legislative power sharing are mandatory, and if so, what the extent of prescribed inclusiveness is. Inclusiveness, at the same time, is also an important feature of legislative design and is primarily realised through the choice of an electoral system. Power sharing features and inclusiveness may also extend into the judicial branch,

primarily in relation to provisions for the appointment of judges and prosecutors. A final issue in this regard is the overall relationship between the three institutions of government, that is, the degree of separation of powers between them. While this partially relates to the choice of government system, it is also about the degree of independence of the judicial branch. Institutional design thus not only prescribes certain outcomes in relation to the composition of the executive, legislative and judicial branches of government but also entrenches them in different ways from hard international law to domestic legislation.

3. The Relationship between Individual Citizens, Identity Groups and the State³

Institutional design in this area is about the recognition and protection of different identities by the state. On the one hand, this relates to human and minority rights legislation, that is, the degree to which every citizen's individual human rights are protected, including civil and political rights, as well as the extent to which the rights of different identity groups are recognised and protected. While there may be a certain degree of tension between them, such as between a human rights prerogative of equality and non-discrimination and a minority rights approach emphasising differential treatment and affirmative action, the two are not contradictory but need to complement each other in ways that reflect the diversity of divided societies and contribute to its peaceful accommodation.

Moreover, the relationship between individuals, groups and the state is about the degree to which institutional design favours particular groups and excludes others. This is related to whether different groups are given different status (e.g., constituent nations vs. minorities) and the political, economic and resource implications of this (e.g., mandatory inclusion in government, participation in proportional public sector job allocation, reception of public funding, etc.). In other words, the question here is about the degree to which specific group identities are recognised and protected and how this manifests itself in the way in which the boundaries of authority are shaped by territory or population groups.

III. Institutional Design in Existing Theories of Conflict Resolution⁴

Existing theories of conflict resolution generally acknowledge the importance and usefulness of institutional design in conflict resolution, but offer rather different prescriptions about what are the most appropriate models to achieve stable conflict settlements. The three dominant theories in this respect are liberal consoci-

³ For reasons of space, subsequent empirical analysis will not include a separate examination of this dimension.

⁴ The following section draws on conceptual and empirical material presented in Wolff (2008a, b, 2009a–d).

ational power sharing, centripetalism, and power dividing. We discuss the main tenets of these three schools of thought now in turn, focussing on their recommendations in each of the three areas.

1. Liberal Consociationalism

Consociational power sharing is most closely associated with the work of Arend Lijphart, who identified four structural features shared by consociational systems – a grand coalition government (between parties from different segments of society), segmental autonomy (in the cultural sector), proportionality (in the voting system and in public sector employment) and minority veto (Lijphart 1977: 25–52). Consociationalism has been developed further in the context of its use as a mechanism of interethnic accommodation in Lijphart's own later writings on the subject (e.g., Lijphart 1995, 2002), but more especially by John McGarry and Brendan O'Leary (McGarry 2006, McGarry and O'Leary 2004a and b, O'Leary 2005a and b; see also Wolff 2003, 2004 and Weller and Wolff 2005). The most important modification of Lijphart's original theory is O'Leary's contention that 'grand coalition' (in the sense of an executive encompassing all leaders of all significant parties of all significant communities) is not a necessary criterion. Rather, O'Leary demonstrates that what matters for a democratic consociation 'is meaningful cross-community executive power sharing in which each significant segment is represented in the government with at least plurality levels of support within its segment' (O'Leary 2005a: 13)⁵.

The scholarly literature on consociationalism distinguishes between corporate and liberal consociational power sharing, the latter now the more common policy prescription among consociationalists⁶. The main difference between the two is that a 'corporate consociation accommodates groups according to ascriptive criteria, and rests on the assumption that group identities are fixed, and that groups are both internally homogeneous and externally bounded', while 'liberal ... consociation ... rewards whatever salient political identities emerge in democratic elections, whether these are based on ethnic groups, or on sub-group or trans-group identities' (McGarry 2006: 3, see also Lijphart 1995 and O'Leary 2005a).

Territorial self-governance is a significant feature within the liberal consociational approach which, in this context, emphasises that the self-governing territory should define itself from the bottom up, rather than be prescribed top-

⁵ On this basis, O'Leary (2005a) 12f. distinguishes between three sub-types of democratic (i.e., competitively elected) consociation: complete (executive composed of all leaders of all significant segments), concurrent (all significant segments represented, and executive has at least majority support in all of them), and weak (all significant segments represented, and executive has at least one segmental leadership with only plurality support).

⁶ Corporate consociationalism, however, is still evident to some extent in political practice: for example, Bosnia and Herzegovina under the original Dayton Accords, Northern Ireland under the 1998 Agreement, Lebanon under the National Pact and under the 1989 Ta'if Accord, Cyprus under the 1960 constitution and the proposed (but rejected) Annan Plan display features of pre-determined arrangements based on ascriptive identities.

down⁷. Liberal consociationalists consider arrangements in which there are more than two, and ideally even more than three, self-governing entities within a given state, as conducive to the chances of state survival. Liberal consociationalists equally support the principle of asymmetric devolution of powers, i.e., the possibility for some self-governing entities to enjoy more (or fewer) competences than others, depending on the preferences of their populations (cf. McGarry 2007).

Naturally, self-governance is complemented with what liberal consociationalists term ‘shared rule’, i.e., the exercise of power at and by the centre across the state as a whole. While the other three key features of Lijphartian consociationalism (apart from ‘segmental autonomy’) continue to be favoured by liberal consociationalists, such as grand coalitions, proportionality and minority veto rights, the emphasis is on cooperation and consensus among democratically legitimised elites, regardless whether they emerge on the basis of group identities, ideology or other common interest. Liberal consociationalists thus favour parliamentary systems⁸, proportional (PR list) or proportional preferential (STV) electoral systems, decision-making procedures that require qualified and/or concurrent majorities, and have also advocated, at times, the application of the d’Hondt rule for the formation of executives⁹ (cf. Lijphart 2004, O’Leary 2005a, see also Wolff 2003).

This means, liberal consociationalists prefer what O’Leary refers to as ‘pluralist federations’ in which co-sovereign sub-state and central governments have clearly defined exclusive competences (albeit with the possibility of some concurrent competences) whose assignment to either level of authority is constitutionally and, ideally, internationally, protected, in which decision-making at the centre is consensual (between self-governing entities and the centre, and among elites representing different interest groups), and which recognise, and protect the presence of different self-determined identities (O’Leary 2005b).

In order to protect individuals against the abuse of powers by majorities at the state level or the level of self-governing entities, liberal consociationalism offers two remedies – the replication of its core institutional prescriptions within the self-governing entity¹⁰, and the establishment and enforcement of strong human and minority rights regimes both at the state and sub-state levels. In addition, the rights of communities – minorities and majorities alike – are best protected in a liberal consociational system if its key provisions are enshrined in the constitution

⁷ In the context of Iraq, McGarry (2006) 6f. explains how this process has been enshrined in the Iraqi constitution: “Kirkuk can choose to join Kurdistan if its people want. Governorates in other parts of the country are permitted to amalgamate, forming regions, if there is democratic support in each governorate. In this case, a twin democratic threshold is proposed: a vote within a governorate’s assembly and a referendum. ... It is also possible for Shi’a dominated governorates that do not accept SCIRI’s vision to remain separate, and, indeed for any governorate that may be, or may become, dominated by secularists to avoid inclusion in a sharia-ruled Shiastan or Sunnistan.”

⁸ Note, however, that, empirically, collective presidential systems are as widespread in existing functioning consociations as parliamentary ones. Cf. O’Leary.

⁹ For details on the d’Hondt rule, see O’Leary, Grofman and Elklit (2005).

¹⁰ On regional consociations see Wolff (2004).

and if the interpretation and upholding of the constitution is left to an independent and representative constitutional court whose decisions are binding on executive and legislature (cf. O'Leary 2005b: 55–8).

2. Centripetalism

Centripetalism emphasises that rather than designing rigid institutions in which elected representatives have to work together *after* elections, 'intergroup political accommodation' is achieved by 'electoral systems that provide incentives for parties to form coalitions across group lines or in other ways moderate their ethnocentric political behaviour' (Horowitz 2004: 507–8). This school of thought is most prominently associated with the work of Donald Horowitz (1985, 1990, 1991, 2002), as well as with that of Timothy D. Sisk (1996), who uses the terms 'integrative' and 'integration' when referring to centripetalism (as do Rothchild and Roeder 2005b: 35), Matthijs Bogaards (1998, 2000, 2003), who initially criticized consociationalism on conceptual and methodological grounds (Bogaards 1998, 2000), before offering a strongly centripetal alternative (Bogaards 2003), Benjamin Reilly (1997, 2001, 2006), and Andreas Wimmer (2003). Reilly, for example advocates, among others, '(i) *electoral incentives* for campaigning politicians to reach out to and attract votes from a range of ethnic groups other than their own ...; (ii) *arenas of bargaining*, under which political actors from different groups have an incentive to come together to negotiate and bargain in the search for cross-partisan and cross-ethnic vote-pooling deals ...; and (iii) *centrist, aggregative political parties* or coalitions which seek multi-ethnic support ...' (Reilly 2001: 11; emphasis in original). This is partially echoed by Wimmer in his proposals for the first post-Saddam Iraqi constitution to introduce 'an electoral system that fosters moderation and accommodation across the ethnic divides', including a requirement for the 'most powerful elected official ... to be the choice not only of a majority of the population, but of states or provinces of the country, too', the use of the alternative vote procedure, and a political party law demanding that 'all parties contesting elections ... be organised in a minimum number of provinces' (Wimmer 2003). In addition, Wimmer advocates non-ethnic federalism (*ibid.*: 123–5), at least in the sense that there should be more federal entities than ethnic groups, even if a majority of those entities would be more or less ethnically homogeneous or be dominated by one ethnic group. Furthermore, 'a strong minority rights regime at the central level, a powerful independent judiciary system and effective enforcement mechanisms are needed', according to Wimmer (2003: 125).

In what remains a classic work in the field of ethnic conflict and conflict resolution theories, Donald L. Horowitz (1985 [2000]) discusses a range of structural techniques and preferential policies to reduce ethnic conflict. Among them, he emphasises that 'the most potent way to assure that federalism or autonomy will not become just a step to secession is to reinforce those specific interests that groups have in the undivided state' (Horowitz 1985 [2000]: 628). Horowitz also makes an explicit case for territorial self-governance (i.e., federalism) in his pro-

posals for constitutional design in post-apartheid South Africa (Horowitz 1991: 214–226) and argues, not dissimilar to power dividing advocates, for federalism based on ethnically heterogeneous entities. In a later study, more explicitly focused on federation as a mechanism for conflict reduction, Horowitz (2007) accepts that homogeneous provinces, too, can prove useful for this purpose, but argues that rather than the aim being to facilitate group autonomy (the consociational rationale), homogeneous provinces offer the possibility to foster intra-group competition (2007: 960–1; see also Horowitz 2008: 1218). In an earlier contribution to the debate, Horowitz had recognized the need for federal or autonomous provisions, but cautioned that they could only contribute to mitigating secessionist demands if “[c]ombined with policies that give regionally concentrated groups a strong stake in the center” (Horowitz 1993: 36). Interestingly, however, this need for centripetal elements in territorial designs for conflict resolution is also echoed in some corners of the consociational school (cf. Weller and Wolff 2005). Similar to Wimmer (2003; see above), Horowitz, citing the Nigerian experience, sees utility in splitting large ethnic groups into several provinces as this potentially encourages the proliferation of political parties within one ethnic group, resulting in intra-group competition and a lessened impact of relative numerical superiority of one group over others (Horowitz 2007: 960–1; see also 2008: 1218).

While centripetalism is thus open to engaging with, among others, territorial approaches to conflict settlement, “its principal tool is [...] the provision of incentives, usually *electoral incentives*, that accord an advantage to ethnically based parties that are willing to appeal, at the margin and usually through coalition partners of other ethnic groups, to voters other than their own” (Horowitz 2008: 1217, our emphasis). In particular, Horowitz emphasizes the utility of electoral systems that are most likely to produce a Condorcet winner, i.e. a candidate who would have been victorious in a two-way contest with every other candidate in a given constituency. The most prominent such electoral system is the alternative vote (AV), a preferential majoritarian electoral system, that is said to induce moderation among parties and their candidates as they require electoral support from beyond their own ethnic group in heterogeneous, single-seat constituencies (Horowitz 2003: 122–5).

3. Power Dividing

In the context of conflict resolution, the theory of power dividing has been put forward most comprehensively by Philip G. Roeder and Donald Rothchild in their edited volume *Sustainable Peace: Power and Democracy after Civil Wars* (Roeder and Rothchild 2005). Power dividing is seen as “an overlooked alternative to majoritarian democracy and power sharing” as institutional options in ethnically divided societies (Rothchild and Roeder 2005: 6). Three strategies that are said to be central to power-dividing – civil liberties, multiple majorities, and checks and balances – in practice result in an allocation of power between govern-

ment and civil society such that “strong, enforceable civil liberties … take many responsibilities out of the hands of government”, while those that are left there are distributed “among separate, independent organs that represent alternative, cross-cutting majorities”, thus “balanc[ing] one decisionmaking centre against another so as to check each majority … [f]or the most important issues that divide ethnic groups, but must be decided by a government common to all ethnic groups” (Rothchild and Roeder 2005: 15).

The key institutional instruments by which power dividing is meant to be realised are, first of all, extensive human rights bills that are meant to leave “key decisions to the private sphere and civil society” (Rothchild and Roeder 2005: 15). Second, separation of powers between the branches of government and a range of specialised agencies dealing with specific, and clearly delimited, policy areas are to create multiple and changing majorities, thus “increas[ing] the likelihood that members of ethnic minorities will be parts of political majorities on some issues and members of any ethnic majority will be members of political minorities on some issues” (Rothchild and Roeder 2005: 17). Third, checks and balances are needed “to keep each of these decisionmaking centres that represents a specific majority from overreaching its authority” (*ibid.*). Thus, the power dividing approach favours presidential over parliamentary systems, bicameral over unicameral legislatures, and independent judiciaries with powers of judicial review extending to acts of both legislative and executive branches. As a general rule, power dividing as a strategy to keep the peace in ethnically divided societies requires “decisions [that] can threaten the stability of the constitutional order, such as amendments to peace settlements” be made by “concurrent approval by multiple organs empowering different majorities” (Rothchild and Roeder 2005: 17).

*

The preceding overview of three main theories of conflict resolution illustrates two important aspects of current academic and policy debates about how to establish sustainable institutional settlements in cases of self-determination conflicts: while there are fundamental differences in the underlying assumptions about how such settlements can succeed, certain institutional arrangements that complement the basic prescriptions of each approach are largely similar, if not identical. As the following empirical analysis will demonstrate, this has significant implications for the *practice* of conflict resolution in that few, if any, real-world settlements conform to the predominant theoretical prescriptions.

IV. Institutional Design in Practice: An Empirical Analysis with a Conceptual Preface

1. The Concept of Complex Power Sharing

A striking feature of contemporary conflict resolution practice is that a large number of actual and proposed settlements involve forms of territorial self-governance. This reflects the assumption that such regimes can contribute to sub-state, state, regional and international stability. In ethnically, linguistically and/or religiously heterogeneous societies in which corresponding group identities have formed and become salient, the degree of self-governance enjoyed by the different segments of society is often seen as more or less directly proportional to the level of acceptance of an overall institutional framework within which these different segments come together. Self-governance regimes are thus also meant to provide institutional solutions that allow the different segments of diverse societies to realise their aspirations for self-determination while simultaneously preserving the overall social and territorial integrity of existing states. In doing so, self-governance regimes above all offer mechanisms for conflict parties to settle their disputes by peaceful means.

There is a large number of such settlements that provide evidence for this trend in North America (Canada), Central and South America (Panama, Colombia, Mexico, Ecuador and Nicaragua), Africa (Sudan, Zanzibar)¹¹, Asia (Iraq, Indonesia, Papua New Guinea and Philippines)¹², and Europe (Belgium, Bosnia and Herzegovina, Macedonia, Moldova, Russia, Serbia and Montenegro¹³, Ukraine and United Kingdom)¹⁴. In addition, proposals for self-governance regimes also figure prominently in proposed peace agreements, including in the Annan Plan

¹¹ Proposals for decentralisation/federalisation also exist in Ethiopia, Nigeria and the Democratic Republic of Congo, but in all three cases lack serious implementation efforts. I am grateful to Sandra Joireman and Donald Rothchild for providing me with this information.

¹² In India, one could include the so-called Union Territories, such as Pondicherry (Puducherry).

¹³ The 2003 constitution of the Union of Serbia & Montenegro provided for a bi-national federation between the two entities and included an option for Montenegrin independence after three years if at least 55% of people participating in a referendum would opt for it. The referendum was held on 21 May 2006, and Montenegro declared its independence on 3 June after the country's referendum commission confirmed as official the preliminary result which had already been recognised by all five permanent members of the UN Security Council on May 23. For the text of the Constitutional Charter of the State Union of Serbia and Montenegro, see <http://www.legislationonline.org/upload/legislations/41/97/29d53b4d7dabbfe0af7023a6454a.htm>.

¹⁴ This is not meant to be a comprehensive list of cases. For an analysis of some examples and general trends in the spread of territorial self-governance regimes as part of conflict settlements, see contributions in Weller and Wolff (2005).

for Cyprus¹⁵. Thus in many conflict situations involving self-determination claims by territorially relatively concentrated identity groups at least proposals for territorial self-governance have been made. In many of them, these proposals have been implemented. It is also important to note that a number of these and similar arrangements are relatively ‘old’ – the South Tyrol settlement has its origins in the 1969 ‘package deal’ between Rome, Bolzano/Bozen, and Vienna, the current status of Brussels within the Belgian system has evolved over several decades, as has that of Quebec in Canada. Other arrangements, such as those for the Åland Islands, date back even further, in this case to the period immediately after the First World War.

Yet, without exception, these cases also demonstrate that territorial self-governance on its own is insufficient to offer viable solutions to self-determination conflicts. Because of the complexity of such conflicts in terms of the parties directly or indirectly involved in them and their competing demands, further conflict resolution mechanisms are required to ensure that an overall stable and durable democratic settlement can be achieved. This has been increasingly understood by practitioners of conflict resolution and has led to an emerging practice of conflict settlement that I refer to as “complex power sharing”¹⁶.

Complex power sharing, in the way it is understood here, refers to a practice of conflict settlement that has a form of self-governance regime at its heart, but whose overall institutional design includes a range of further mechanisms for the accommodation of ethnic diversity in divided societies. Complex power sharing is thus the result of the implementation of a self-governance regime whose success as a conflict settlement device requires a relatively complex institutional structure that cannot be reduced to autonomy/(ethno-)federation, (traditional) models of power sharing or power dividing.

In order to appreciate fully the degree to which this practice of complex power sharing has taken hold in current conflict resolution practice, the following empirical analysis compares and contrasts a number of relevant cases according to different aspects of institutional design.

¹⁵ For the full text of this document, see http://www.hri.org/docs/annan/Annan_Plan_Text.html.

¹⁶ I borrow the term ‘complex power-sharing’ from a research project funded by the Carnegie Corporation of New York (“Resolving Self-determination Disputes Through Complex Power Sharing Arrangements”). In this project, complex power-sharing regimes are distinguished “in that they no longer depend solely on consociational theory, or solely upon integrative theory”, involve international actors that “are often key in designing, or bringing experience to bear upon, the structure of the eventual agreement, or its implementation” and “consider a far broader range of issues … and … address structural issues as diverse as economic management, civil-military relations and human and minority rights, and … do so at many different levels of government”, thus recognising “that at different levels of government, different strategies may be more, or less, applicable, and consequently more, or less, successful, in engendering peace and stability” (*Kettley, Sullivan, Fyfe 2001: 4–5*). O’Leary (2005a) 34f. uses the term ‘complex consociation’ in a similar manner.

In line with the conceptual assumptions made about complex power sharing ten cases are subjected to a comparative analysis along the above dimensions: Bosnia and Herzegovina (BiH), Bougainville/Papua New Guinea, Brussels/Belgium, Crimea/Ukraine, Gagauzia/Moldova, Macedonia, Mindanao/Philippines, Northern Ireland/United Kingdom, South Sudan, and South Tyrol/Italy¹⁷. The degree and nature of complexity in each of these regimes differs, but as the following comparative analysis will demonstrate they all exhibit mechanisms in addition to territorial self-governance that allow their classification as complex power sharing arrangements.

2. Structure and Organisation of the State as a Whole

a) Symmetry and Asymmetry in Institutional Design¹⁸

The first element to consider in the context of questions about symmetry and asymmetry of institutional design is the number of layers of authority that actually exist. Table 1 illustrates that self-governance regimes rely predominantly on more than two layers of authority. In the cases of Bougainville, Northern Ireland and Crimea, these three layers are central, sub-state and local government. In Macedonia, on the other hand, the middle level of government is missing. The functions and powers of the central and local governments are detailed in the constitution and in relevant legislation. There also exists a legally guaranteed opportunity for citizens to develop a further layer of government at the level of neighbourhoods, but this is regulated by by-laws of the individual local governments and thus a matter of local decision-making rather than of state construction.

¹⁷ The analysis is based on the following documents: “General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina” (www.intstudies.cam.ac.uk/centre/cps/documents_bosnia_dayton.html); “The Bougainville Peace Agreement” (www.intstudies.cam.ac.uk/centre/cps/documents_bougainville_final.html) and “The Constitution of the Autonomous Region of Bougainville” (www.vanuatu.usp.ac.fj/library/Paclaw/Papua%20New%20Guinea%20and%20Bougainville/Bougainville.htm); “The Constitution of Belgium” (http://www.fed-parl.be/constitution_uk.html); “The Constitution of Ukraine” (www.rada.kiev.ua/const/conengl.htm) and The Constitution of the Autonomous Republic of Crimea (www.rada.crimea.ua/index_konstit.html); “The Law on the Special Legal Status of Gagauzia (Gagauz Yeri)” (www.intstudies.cam.ac.uk/centre/cps/documents_moldova_law.html) “Framework Agreement” (http://www.intstudies.cam.ac.uk/centre/cps/documents_macedonia_frame.html) and “Law on Local Self-government of the Republic of Macedonia” (www.urban.org/PDF/mcd_locgov.pdf) “Peace Agreement” (www.intstudies.cam.ac.uk/centre/cps/documents_philippines_final.html); “The Agreement Reached in the Multi-party Negotiations” (www.nio.gov.uk/agreement.pdf) and “The Agreement at St Andrews” (www.nio.gov.uk/st_andrews_agreement.pdf); “Protocol between the Government of Sudan (GOS) and the Sudan People’s Liberation Movement (SPLM) on Power-Sharing” (www.usip.org/library/pa/sudan/power_sharing_05262004.pdf); “The Statute of Autonomy for South Tyrol” (www.consiglio-bz.org/downloads/Statuto_E.pdf).

¹⁸ For an excellent discussion of the usefulness of asymmetric designs for conflict resolution, see McGarry (2007).

In the cases of Bosnia and Herzegovina, Brussels, Gagauzia, Mindanao, South Sudan and South Tyrol, more than three levels of government exist. In Bosnia and Herzegovina, this is a result of the interplay of domestic (i.e., state and sub-state), regional and international factors in the process of state creation at Dayton, leading to a federal-confederal structure of the state. The complexity of domestic and the process of federalisation in Belgium, leading to a structure in which regions and communities are simultaneously components of the overall federal structure, accounts for the four-layered structure of the Belgian system. In the case of Mindanao, an existing four-layered structure of government was altered with the creation of a specific and unique fifth layer – the legal-political entity of the Autonomous Region of Muslim Mindanao – to which powers were devolved. Similar to the case of Gagauzia, where a pre-existing three-layered structure was amended to accommodate the creation of the Territorial Autonomous Unit of Gagauzia, South Sudan represents an additional level of government between central and state governments expressing the distinct identity of the southern states.

Table 1: Variation in the Vertical Layering of Authority¹⁹

Two-layered Structures	Three-layered Structures	Multi-layered Structures
Macedonia	Bougainville Crimea Northern Ireland	BiH Brussels Gagauzia Mindanao South Sudan South Tyrol

Another way of looking at structural types of vertically layered authority is to examine the degree to which these cases represent institutions that are structurally and/or functionally symmetric or asymmetric²⁰, as this perspective provides a more comprehensive picture of the structure of the entire polity concerned and the place and status of territorial self-governance institutions within it.

Table 2 indicates that there is no clear-cut predominance of symmetric or asymmetric forms of institutional structures across the case studies, but that from a

¹⁹ This classification ignores purely or mostly ceremonial Heads of State as well as the fact that for all West European cases the European Union is an additional layer of authority.

²⁰ Structural asymmetry is meant to signify the existence of territorial entities that do not ‘fit’ the overall construction of the state, i.e., an autonomous territory in an otherwise unitary state as is the case with Crimea. Functional asymmetry is meant to signify that some territorial entities enjoy a different measure of competences, e.g., have wider legislative powers than others. “Multiple asymmetry” simply means that more than one such structural and/or functional asymmetry exists, and that the asymmetric entities in themselves are different from one another in terms of territorial status and/or competences.

Table 2: Structural and Functional Symmetry and Asymmetry of Institutions

	Structures Symmetric	Single asymmetric	Functions Multiple asymmetric	Symmetric	Asymmetric
BiH			X		X
Brussels	X				X
Bougainville	X				X
Crimea		X			X
Gagauzia			X		X
Macedonia	X			X	
Mindanao		X			X
Northern Ireland			X		X
South Sudan		X			X
South Tyrol	X				X

functional perspective, i.e., the way in which powers and functions are distributed horizontally at the relevant levels of government in a polity, asymmetry is more frequent. In other words, the vertical layering of authority, regardless whether it is structurally ‘coherent’ across a given state or not, facilitates asymmetric distribution of powers and functions, thus enabling central governments and specific regions to create a special relationship in the sense that more powers and functions or parts thereof are devolved to a particular region, which thereby acquires greater autonomy in a wider range of policy areas compared to other territorial entities in the same country. Furthermore, while symmetric structures and symmetric functions may be correlated (Macedonia), symmetric structures do not preclude asymmetric functional capacities (Bougainville, Brussels, South Tyrol).

From a theoretical point of view, it is worth noting that both varieties of power sharing, albeit to differing degrees, allow for asymmetric structures and functions. While liberal consociational power sharing is principally in favour of territorial configurations reflecting the expressed wishes of self-defined communities (whatever the basis of such self-definition), centripetalism is not opposed to the use of territorial self-governance arrangements in either symmetric (federation) or asymmetric (autonomy) forms, but crucially in this respect, centripetalists and advocates of power dividing prefer territorial self-governance to be based on ‘administrative’ rather than ‘ethnic’ criteria, in an effort to prevent the institutionalisation of group identities and enable coalitions of interest based on policy rather than identity (centripetalists) or to facilitate multiple and changing majorities (power dividers). Having said that, it is evident that in the cases that form the basis of this empirical comparison the entities of territorial self-governance are exclusively those in which group identities form the basis of boundaries.

b) Distribution and Separation of Powers

One of the key questions to ask of any self-governance regime is where powers rest; i.e., how different competences are allocated to different layers of authority

and whether they are their exclusive domain or have to be shared between different layers of authority. Naturally, there is a certain degree of context-dependent variation across the cases under examination, primarily with regard to the way in which powers are allocated and the degree of flexibility concerning new fields of policy-making not relevant or not included at the time a specific agreement was concluded.

The principle mechanism to handle the distribution of powers is the drawing up of lists that enumerate precisely which powers are allocated to which levels of authority and/or which are to be shared between different such levels. These lists can be very specific for each layer of authority (Bougainville, Mindanao, South Sudan and South Tyrol²¹) or they can be specific for one or more layers and ‘open-ended’ for others (Bosnia and Herzegovina, Crimea, Gagauzia, Macedonia and Northern Ireland). The key difference in the latter case is which layer of authority has an ‘open-ended’ list and retains residual authority for any partly devolved power or any other policy area not explicitly allocated elsewhere.

As Table 3 illustrates, in Brussels, Crimea, Gagauzia, and Macedonia, the centre holds residual authority over all matters not expressly devolved to the lower layers of authority, while in South Tyrol and Bosnia and Herzegovina the two entities retain all the competences not explicitly delegated to the centre.

Table 3: Power Allocation in Self-governance Regimes

Specific Lists	Combination of Specific and ‘Open-ended’ Lists Open-ended list at centre	Specific list at centre
Bougainville	Brussels	BiH
Mindanao	Crimea	South Tyrol
Northern Ireland ²²	Gagauzia	
South Sudan	Macedonia	

In Mindanao, the multi-layered system of public authority that is in place there has very specific lists of powers allocated to the individual levels within it, even though the central government remains the original source of all authority, i.e., the reverse of the situation in South Tyrol (since 2001). This is also the case in Northern Ireland, but here the system of allocating powers operates on the basis of three different lists enumerating devolved, reserved (with the future possibility of devolution) and excepted (without the future possibility of devolution) matters. In Bougainville, which also operates a system of specific power allocation to the dif-

²¹ Since the 2001 constitutional reforms, South Tyrol is in the unusual situation that it has both specific lists of competences allocated to different layers of authority, as well as a general clause assigning all not specifically mentioned policy areas automatically to the legislative competence of the province.

²² In case the Assembly in Northern Ireland asks for it, the regional power sharing institutions could enjoy an open-ended list of powers allocated to them, with only specifically excepted matters retained by the Westminster government.

ferent layers of public authority, an additional feature is that there are specific arrangements as to how to deal with emerging policy areas (a joint commission that will resolve disputes over the allocation of new powers). Another distinctive feature of the Bougainvillean system is that initially all powers allocated to the autonomous province are retained at the central level and are, albeit almost automatically, devolved to Bougainville upon application to the central authorities by the provincial authorities. In the case of South Sudan, notably, specific lists of powers exist for the centre, the government of South Sudan and State governments, as well as a list of so-called concurrent powers whose exercise falls into the competence of more than one layer of government.

None of the three theories of conflict resolution discussed above offers much specific guidance on this issue of power allocation to different vertical layers of authority. Some inferences can nevertheless be made. Power-dividers, who express a certain preference for the American model of federalism (e.g., Roeder 2005), favour strong central governments and are thus likely to opt for residual authority to remain with the central government. A similar tendency can be observed for advocates of centripetalist approach (e.g., Wimmer 2003). For the liberal consociational school of power sharing, it is important that power sharing is a more attractive option to conflict parties than recourse to violence, hence it advocates that substantive powers be assigned to territorial self-government entities by assigning residual authority to these entities or by drawing up specific lists.

c) Coordination Mechanisms

The distribution and separation of powers, horizontally and vertically, in complex power sharing systems requires mechanisms for the coordination of law and policy-making. This is generally an important issue in the operation of any multi-layered system of government, but in the context of self-determination conflicts it assumes additional significance as coordination failures not only have an impact on the effectiveness of government but also have repercussions for the perception of the usefulness of a particular institutional structure to resolve a conflict. Although there is a wide spectrum of individual coordination mechanisms, these can be grouped into four distinct categories: co-optation, joint committees and implementation bodies, judicial review and arbitration processes, and direct intervention by the international community.

As demonstrated in Table 4, with the exception of Crimea, all the cases exhibit at least two different coordination mechanisms, with one of them always (in the case of Crimea, the only one) being judicial review and arbitration processes. This suggests that there is a strong reliance upon the legal regulation of relationships between different layers of public authority and an emphasis on the separation of powers between different branches of government, creating an independent judiciary.

Co-optation, adopted in Belgium, Moldova, and the Philippines, is a mechanism to ensure the representation of sub-state level officials (from Brussels, Gagauzia, and the ARMM, respectively) at the centre. In all cases, sub-state level officials

Table 4: Coordination Mechanisms in Self-governance Regimes

Co-optation	Joint Cttees. and Implementation Bodies	Judicial Review and Arbitration	Direct Intervention by the International Community
Brussels	Bougainville	BiH	BiH
Gagauzia	Brussels	Bougainville	
Mindanao	Gagauzia	Brussels	
	Macedonia	Crimea	
	Mindanao	Gagauzia	
	Northern Ireland	Macedonia	
	South Sudan	Mindanao	
	South Tyrol	Northern Ireland	
		South Sudan	
		South Tyrol	

are *ex officio* members of relevant central government departments. This arrangement is symbolic and emphasises the special relationship between central government and autonomous region. In the cases of Gagauzia and Mindanao it is also necessary as the two autonomous entities are artificial constructions from an administrative-territorial point of view and do not fit into the pre-existing structures of authority in Moldova and the Philippines. Co-optation thus becomes a potential mechanism to deal with this kind of irregularity and ensure that the special circumstances of the autonomous regions are borne in mind in the process of state-level law and policy-making. Co-optation is notably absent in the similar cases of Crimea and South Sudan, but well-compensated for in the latter through extensive power sharing mechanisms. In Crimea, the Representative Office of the President of Ukraine acts, in part, as a coordination mechanism with oversight, but without executive powers.

The need for joint committees and implementation bodies often arises from two sources – to find common interpretations for specific aspects of agreements and regulations and to coordinate the implementation of specific policies at state and sub-state levels. Examples of the former are Bougainville and Gagauzia, while the latter can be found in Macedonia (inter-ethnic relations), Mindanao (development), Northern Ireland (cooperation between Northern Ireland and the Republic of Ireland and among all entities party to the British-Irish Council) and South Sudan (constitutional review, application of Shari'a law, human rights, elections, referendums, fiscal and financial allocations). Such bodies usually hold regular meetings (Bougainville, Macedonia, Mindanao, Northern Ireland, South Sudan); and they can be in their nature domestic, centre-periphery bodies (Bougainville, Macedonia, Mindanao, South Sudan) or reflect the international dimension of a particular self-determination conflict (Northern Ireland). They may be prescribed in agreements between the conflict parties (Bougainville, Mindanao, Northern Ireland, South Sudan) or arise from actual needs (Gagauzia and Macedonia).

In the case of South Tyrol, significant aspects of the original negotiations of the autonomy statute in the 1960s were carried out by the so-called Commission of Nineteen, involving representatives of South Tyrol and the Italian government. Subsequently two separate commissions were created to facilitate and oversee the implementation of the statute in relation to provincial and regional aspects of autonomy. Since 1997, a further commission, required according to article 137 of the autonomy statute has been operational which deals specifically with questions of minority protection and economic, social and cultural development of the ethnic groups in South Tyrol. This commission must be consulted in case of any planned changes to the autonomy statute. A further special commission was created in 2001 to deal with the implementation of changes resulting from the 2001 reforms of the autonomy statute and the Italian constitution. A standing commission at the office of the Italian Prime Minister, created to monitor the implementation of the statute, has been in place since 1972. In addition to policy coordination at the level of commissions, South Tyrol's autonomy also benefits from a strong and independent judicial system, whose role, however, has changed significantly in the operation of the system, especially the role of the constitutional court in protecting South Tyrol's legislative acts from undue interference by the central government.

Unique to Bosnia and Herzegovina is the direct intervention of the international community as a mechanism to coordinate law and policy-making. Here, powerful international officials retain significant powers enabling them to intervene directly into the political processes of the two entities. This results primarily from the unprecedented involvement of the international community in the process of resolving the three underlying self-determination conflicts within Bosnia and Herzegovina and the responsibility that international agents thereby assumed for post-conflict state construction, as well as from the particularly bitter nature of the disputes concerned.

The three theories of conflict resolution discussed above offer some limited guidance on coordination mechanisms. All three generally emphasise the importance of a law-based system and thus of the role played by independent judicial institutions. Liberal consociationalists further allow for additional coordination mechanisms. In fact, a key characteristic of "regional consociations" is the presence of such coordination mechanisms (cf. Wolff 2004).

3. The Composition and Powers of the Executive, Legislative and Judicial Branches of Government and the Relationship between Them

a) The Nature of the Government System and the Choice of Electoral Systems

A key difference between consociationalists on the one hand, and centripetalists and power-dividers, on the other, is their disagreement over the utility of parliamentary or presidential systems, i.e., whether the chief executive of the government should be directly elected or emerge from within parliament. These differences are reflected in the practical aspects of the conflict settlements discussed here.

Table 5: Parliamentary vs. Presidential Systems

Central parliamentary system	Central presidential system	Sub-state parliamentary system	Sub-state presidential system
Belgium		Brussels	
Italy	BiH*	South Tyrol ²³	Federation of BiH
Macedonia			
Moldova			Gagauzia
Papua New Guinea			Bougainville
	Philippines		Mindanao
	Sudan		South Sudan
	Ukraine*	Crimea	
United Kingdom		Northern Ireland	

* Denotes semi-presidential system

As illustrated in Table 5, there is a slight predominance of parliamentary systems, both at central, and where applicable, sub-state level of government. Of these, the UK, Papua New Guinea²⁴, Bougainville²⁵, and Crimea use plurality electoral systems, all others rely on PR systems for the election of members of their respective parliaments. Noteworthy is, however, the use of preferential systems in Northern Ireland (Single Transferable Vote) and South Tyrol (open party list system). Such preferential systems are generally more closely linked to the centripetalist approach, even though Horowitz's clear preference is majoritarian preferential systems. The fact that consociationalists have come to appreciate preferential systems more as well, indicates both a greater openness towards the potential benefits of preferential systems (i.e., election of more moderate leaders), and a 'liberalisation' and 'democratisation' of consociationalism away from Lijphart's earlier preference for the elite cartel.

In presidential systems, both at central and sub-state levels of government, the method of electing presidents is by simple majority vote with a second-round run-off between the two candidates topping the first-round ballot. The lower

²³ According to the 2001 revised autonomy statute, the *Landeshauptmann* can now be elected directly, but will at the same time remain head of the provincial government, which needs to be elected by the provincial parliament. Once the relevant legislation for the direct election of the *Landeshauptmann* has been passed, South Tyrol's system of government will be an unusual type of parliamentary system with a directly elected prime minister who at the same time is head of 'state'.

²⁴ Elections to the parliament of Papua New Guinea used a version of AV, the so-called Limited Preferential Vote, between 1964 and 1975, and since 2002. Between 1975 and 2002, a single member plurality system was in operation.

²⁵ According to the Bougainville Constitution, there are three reserved seats each for former combatants and women, representing the three regions of the Autonomous Region of Bougainville. Mandatory representation of former combatants can be abandoned by a two-thirds majority vote in the regional parliament.

chambers of parliament at the central level are elected by either plurality systems in single-seat constituencies (Sudan), parallel mixed systems (Philippines, Ukraine), or List PR (BiH). At sub-state level, the electoral system for parliament in Mindanao is a parallel mixed system, in Gagauzia it is plurality in single-member districts. No elections have yet taken place in South Sudan and no electoral system has been determined yet.

b) Power Sharing

One element of the complexity of self-governing regimes as a mechanism to resolve self-determination conflicts stems from the fact that constitutional engineers have developed innovative ways to combine traditional structures of horizontal power sharing (i.e., at different levels of authority within a multi-level system of government) and vertical power dividing (i.e., the assigning of competences to different levels of authority within a multi-level system of government).

As shown in Table 6, the cases of Macedonia and Mindanao demonstrate that the absence of formal structures of power sharing at the centre does not preclude power nevertheless being shared to some extent. In Macedonia, this is more obvious, as the country's demographic balances, structure of the party and electoral systems combine in a way that makes the formation of government coalitions between ethnic Macedonian and ethnic Albanian parties likely, and they have been a reality since 1992. In Mindanao, on the other hand, there is a somewhat greater degree of formality in power sharing arrangements at the centre as members of the sub-state level governments are co-opted into respective branches of the central government. Co-optation, however, limits the extent of the influence that can be exercised by the region at the centre as sub-state level co-optees are outnumbered by other members of the central government and have little, if any, leverage compared to situations in which a sub-state level party is a member of a governing coalition and can potentially exercise veto powers.

Horizontal power sharing at the sub-state level exists in all those cases where there is significant ethnic or other diversity within the region, i.e., where mere devolution of powers to a lower level of authority would simply replicate the conflict at the state level. This is clearly the case in Bosnia and Herzegovina (Federation level), Brussels, Mindanao, Northern Ireland and South Tyrol²⁶. More specifically, the South Tyrol arrangements can be described as a "nested consociation", that is consociational structures exist at both the provincial (South Tyrol) and regional²⁷ (Trentino-South Tyrol) levels. This reflects the territorial organisation of the Italian state into regions and (normally) subordinate provinces. On the other hand, Germans are a minority at the regional level, while Italians are in a

²⁶ Crimea's constitution does not provide for formal structures of power sharing, but local power demographic and power balances make voluntary inter-ethnic power sharing at least likely.

²⁷ The Italian system distinguishes between regions and provinces as second- and third-order levels of territorial administration.

Table 6: Horizontal Executive Power Sharing at Central and Sub-state Levels of Authority

No horizontal power sharing	Horizontal power sharing at the centre	Horizontal power sharing at sub-state level only	Horizontal power sharing at the centre and sub-state level
	Macedonia ²⁸ Moldova ³¹	Crimea ²⁹ Northern Ireland South Tyrol ³³	BiH/Federation of BiH ³⁰ PNG/Bougainville ³² Belgium/Brussels Philippines/Mindanao ³⁴ Sudan/South Sudan ³⁵

minority position in the province. Given that, until the 2001 reforms, the region was a much more important political player in relation to the exercise of South Tyrol's competences, concerns of German-speakers about political influence could be addressed by including them mandatorily in the regional cabinet. At the same time, the Italian minority in South Tyrol required similar protective mechanisms. To achieve a stable equilibrium in the face of this dual minority situation required the establishment of such an interlocking consociational mechanism that would recognise and protect both main linguistic groups within the existing structure of territorial-political organisation.

In contrast to the 'abundance' of power sharing arrangements in the case of South Tyrol, mandatory state and sub-state horizontal power sharing mechanisms are lacking in Macedonia, but their absence can be explained with reference to the same territorial, demographic and political factors. The territorial concentration of ethnic Albanians, the range of powers devolved to the municipal level and the

²⁸ Even though there is no mandatory power sharing at any level in Macedonia, the power balance of national politics makes coalitions at the centre between ethnic Macedonian and ethnic Albanian parties highly likely. In fact, so far ethnic Albanian parties have been present in all coalition governments since Macedonia's independence, except for the 1990–1992 "government of experts", which was not structured around political parties, but also included three ethnic Albanians. My thanks to Eben Friedman for providing this information.

²⁹ Power sharing at regional level is not mandatory, but a likely outcome of the regional demographic and power balances.

³⁰ Mandatory power sharing at regional level only applies to the federation and cantons within it.

³¹ To the extent that members of the executive committee of Gagauzia are co-opted into the corresponding structures of the central government, there is a certain degree of power sharing at the centre.

³² The regional constitution of Bougainville determines mandatory inclusion of representatives of Bougainville's three regions into the regional government.

³³ The self-governance arrangements in South Tyrol combine horizontal power sharing at the level of the province (South Tyrol) and the region (Trentino-South Tyrol).

³⁴ To the extent that certain members of the government of the Autonomous Region of Muslim Mindanao are co-opted into structures of the central government, there is a certain degree of power sharing at the central level in addition to the mandatory power sharing at regional level.

³⁵ In the period prior to elections.

opportunity for citizens to establish a further layer of authority at the neighbourhood level addresses a wide range of self-government concerns among ethnic Albanians. In addition, the numerical strength of ethnic Albanians in the Macedonian polity and the structure of its party and electoral systems guarantee significant representation of ethnic Albanian parties in the Macedonian parliament and make their participation in a coalition government at least highly likely. This strength of Albanians that allows them to benefit fully from the implementation of local autonomy as foreseen in the Ohrid Agreement, is another explanation for the absence of horizontal power sharing: the geographical concentration and size of the minority make a solution based on substantive regional autonomy less attractive for ethnic Macedonians, as it could be construed as a first step to the partition of the country.

This indicates that under certain conditions – relative territorial concentration of ethnic communities, sufficient levels of devolution and a minimum degree of representation at the centre – vertical division of powers can function as a useful substitute for formal structures of horizontal power sharing both at central and sub-state level and suffice in addressing institutional dimensions of power (re)distribution in self-determination conflicts. The fact that vertically divided powers can only substitute for horizontal levels of power sharing under very specific conditions is also highlighted by the example of Bosnia and Herzegovina where despite wide-ranging devolution, horizontal power sharing remains mandatory at the level of state institutions and at the level of the Bosnian-Croat Federation.

It is important to note, however, that the absence of formal power sharing structures, i.e., the lack of a consociational requirement for a cross-community representative executive, should not be equated with either the absence of power sharing at all, or the derogation of communal identities from the public to the private sphere. Furthermore, voluntary executive power sharing arrangements that emerge do not necessarily do so on the basis of a specific electoral system. Centripetalists' favourite AV model is absent in all relevant cases – deputies to the Crimean Supreme Council are, since 1998, elected on the basis of a single-seat non-preferential majoritarian system, and Macedonia's members of parliament are elected by a parallel mixed system.

V. Conclusion: Some Tentative Empirical and Analytical Observations about the Emerging Practice of Complex Power Sharing

Complex power sharing in practice combines regimes of territorial self-governance with a variety of other macro-level techniques of conflict resolution – power sharing and power-dividing – and a range of ‘supplementary’ mechanisms – specific electoral systems, human and minority rights legislation, and coordination and arbitration mechanisms – that need to fit the specificities of the particular case

to which they are applied, but also, and importantly, have to fit each other. This means that there are limits to the extent to which designers of complex power sharing settlements can choose at random from the available menu of mechanisms and techniques.

This is borne out by the comparative analysis in this chapter which started from the empirical observation that a significant number of recent conflict settlements establish territorial self-governance regimes that combine forms of horizontal and vertical power sharing and power dividing in an effort to establish stable institutional processes conducive to resolving self-determination conflicts. Vertical power sharing and power dividing prove necessary complements of territorial self-governance in two ways: self-governance regimes cannot be established in specific territorial entities without it, and such entities become a locus of power, no power can be shared at the sub-state level. Power sharing and power dividing in the Bosnian-Croat Federation, in Bougainville, in Brussels, in the Autonomous Region of Muslim Mindanao, in Northern Ireland, South Sudan and South Tyrol would not be possible if these regions had not been established as legal-political entities and powers had not subsequently been devolved to them.

The main difference between regions with horizontal structures of power sharing and those without is first of all one of the degree of ethnic (or other) heterogeneity. The bipolar ethnic and/or political demography of the Bosnian-Croat Federation, Bougainville, Brussels, Northern Ireland and South Tyrol, as well as the religious and tribal mix in South Sudan and in the provinces that opted for membership in the Autonomous Region of Muslim Mindanao, required constitutional designers to devise mechanisms of conflict regulation below the central state level and beyond traditional notions of subsidiarity and devolution. Context-sensitive institutional design is reflected, among others, in the differences in power that sub-state level power sharing authorities have in all these cases and the degree of power that lower levels of authority within them enjoy, such as the cantons in the Bosnian-Croat Federation, the individual provinces that make up the Autonomous Region of Muslim Mindanao, or the States that are part of South Sudan.

Sub-state level or central (formal) horizontal structures of power sharing are missing, where demography and the vertical layering of authority have combined favourably in ways that make them superfluous. In Crimea, demography and electoral and party systems combine to result in a reasonably equitable representation of the region's three main groups – Russians, Ukrainians and Crimean Tatars – in parliament and also encourage executive inter-ethnic power sharing. In Macedonia, the territorial concentration of ethnic Albanians in the west of the country, combined with a substantial degree of autonomy and power for local communities, is considered sufficient to address the key concerns of the minority community. Moreover, the fact that the demographic balance in the country and the structure of its party system facilitate inter-ethnic coalitions at the centre contributes to the relative overall satisfaction that majorities in both ethnic groups derive from this settlement. In Moldova, the relative ethnic homogeneity of Gagauzia, the ability of residents in districts to determine by referendum whether they

wanted to be part of the autonomous territory, and the fact that local affairs in these districts are run locally all combine to provide sufficient autonomy for individuals and communities to make formal sub-state level power-sharing unnecessary.

Mechanisms of power dividing exist in all cases discussed as well. Apart from the vertical division of power, i.e., the distribution of powers between different vertical layers of authority, one also finds a range of horizontal mechanisms advocated by power dividing theory: most obviously there is, in all cases, an emphasis on independent judicial institutions tasked with the upholding of the constitutional order and the enforcement of human and minority rights legislation. Division of power between executive and legislative branches of government exists as well, but is not as universal. Indeed, parliamentary systems are marginally more common both at central and sub-state levels of government. Where these systems are an integral part of conflict resolution efforts, they are strongly correlated with the establishment of executive power sharing: they are prescribed in Belgium, Brussels, the Federation of Bosnia and Herzegovina, Northern Ireland and South Tyrol, and emerge voluntarily in Macedonia and Crimea. By the same token, presidential systems, favoured by power-dividers, do not preclude executive power sharing. Bosnia and Herzegovina (albeit with a semi-presidential system), Sudan and South Sudan serve as illustrations.

From this degree of variation across the case studies one can draw a number of both analytical and empirical conclusions. Additionally, there is a more fundamental conceptual point worth noting. At the beginning of this chapter, I noted that the claims by groups invoking a right to self-determination can range from demands for independent statehood and unification with another state to territorial self-government within an existing state and non-territorial self-government (or cultural autonomy). The analysis confirms the assumption that there is a general reluctance by the international community (a community of *states*, after all) to acquiesce to demands for external self-determination, while a wide-ranging, and at times quite innovative, range of mechanisms has been embraced to accommodate internal self-determination claims. At the same time, the rejection of external self-determination claims is not absolute: apart from the recent situations of Kosovo, South Ossetia, and Abkhazia, where some measure of international recognition has been extended in cases involving unilateral declarations of independence, some of the cases analysed in this chapter use the mechanism of an interim settlement to *postpone* the potential exercise of a right to self-determination qua secession in the future. Bougainville, South Sudan, and with some qualifications also Gagauzia and Northern Ireland, indicate that independent statehood or unification with another state are by no means off the agenda of conflict resolution. What distinguishes the latter four cases from the former three, however, is the intent to resolve the underlying self-determination disputes consensually, rather than on the basis of a balance of power that favours one party over another. In this sense, complex power sharing, as discussed here, is just one potential, albeit more likely, outcome of settlement negotiations. What matters most is that disputes are

resolved peacefully and that the settlements achieved are workable and sustainable.

As far as complex power sharing is concerned, and thus the workability and sustainability of the respective settlements, there are four important lessons for the role that complex power sharing regimes have in conflict resolution. First, dividing power along a vertical structure of institutions can serve as a useful substitute for formal horizontal power sharing at either state or sub-state levels, provided that state-wide or sub-state ethnic demographies create suitably homogeneous territories and that substantial powers are devolved from the centre. In other words, such cases lend themselves to the application of forms of territorial autonomy or of the subsidiarity principle, instead of the use of executive co-decision making as foreseen by power sharing institutions. Moreover, a reasonable degree of representation of minority groups at the relevant ‘central’ level (sub-state in the case of Crimea, central state in the case of Macedonia), in addition to these other two conditions, also seems to facilitate this kind of institutional structure.

Second, no attempt was made in any of the cases studied to *create* heterogeneous entities as subjects of territorial self-governance. Heterogeneity, where it exists, was addressed by means of consociational powersharing within the self-governing territorial entity. This means that one key recommendation by advocates of centripetalist approach and power dividing – to encourage heterogeneous territorial entities – was not followed by practitioners of conflict resolution in any of the cases studied.

Third, coordination between different vertical layers of authority and the establishment of a clear division of powers are important to ensure that vertical layering of authority remains meaningful and can contribute to the long-term sustainability of a particular conflict settlement. Where there is a danger of eroding the degree of self-governance enjoyed by specific territorial entities and their populations created as a particular layer of authority with the specific purpose of conflict resolution (such as Gagauzia, Mindanao, South Sudan, and with some qualifications, Crimea), conflict settlements may not be sustainable in the long term.

This means, fourth and finally, that without safeguards against arbitrary government interference, it is unlikely that the conflict parties will develop a sense of satisfactory permanence and predictability in relation to a particular conflict settlement. Legal and constitutional entrenchment, possibly alongside international guarantees, is thus one important mechanism for the stabilisation of institutional structures. These and other power dividing strategies that provide checks and balances on the exercise of power serve to ensure that principles of liberal democratic state construction shape complex power sharing regimes and enhance their longer-term legitimacy. These strategies, of course, are fully compatible with both schools of power sharing as well.

Analytically, it appears that none of the three theories of conflict resolution fully capture the current practice of complex power sharing. Having said that, liberal consociationalism emerges as the one theory that is most open to incorporation of elements of centripetalist approach and power dividing. Within a liberal

consociational framework, there is room (and a recognised need) for a range of power dividing strategies, including a strong role for judicial entrenchment and enforcement mechanisms, and universally applicable and enforceable human rights legislation. Liberal consociationalism is also open to a vertical division of power on the basis of non-ascriptive, i.e., non-ethnic criteria, but in contrast to power dividing and centripetalism does not rule it out either should self-determined entities on that basis emerge and desire territorial or corporate self-governance. Liberal consociationalists and centripetalists share some common ground in terms of the principle of preferential electoral systems, even though they disagree about whether preferential PR or majoritarian systems are better suited to achieve outcomes conducive to stable settlements in the long-term. In support of power sharing more generally, the empirical evidence presented in this article also indicates that executive inter-ethnic power sharing is a component of all institutional designs discussed – either as a mandatory requirement or as an outcome of the application of certain institutional design features (especially the use of specific electoral systems) to particular (territorial-demographic) contexts.

The second point worth emphasising is related to the stability of the settlements discussed. In other words, is complex power sharing a feasible alternative to the purist implementation of existing theories, or is it the result of misguided and ill-informed diplomats and policy makers making choices of short-term convenience rather than long-term prudence? There is little point in making immodest claims at this stage about the feasibility of complex power sharing, as conceptualised and analysed here, as a conflict resolution strategy equal, if not superior to what existing theories prescribe. While complex power sharing practice *may* eventually lead to a synthesis of existing theories in a complex power sharing framework, there is as yet not enough real-world evidence about how stable such regimes can be under varying conditions. The cases examined in this chapter were all similar to the extent that they comprised self-determination claims by territorially concentrated identity groups that lent themselves to the establishment of complex power sharing regimes with territorial self-governance arrangements at their heart. Some of them have proven relatively stable over time (i.e., over ten years): Belgium, Brussels, Bosnia and Herzegovina, Crimea, Gagauzia, and South Tyrol. Northern Ireland has after significant delays, achieved a remarkable institutional compromise. Others, including Bougainville, South Sudan and Macedonia are too short-lived to provide reliable data about their long-term stability. Mindanao has only achieved partial success in bringing peace to a troubled region of the Philippines. In all these cases, however, further analysis is required to determine causal relations between institutional design and the durability of peace.

For complex power sharing to develop into a theory of its own, further research is necessary. While I have demonstrated that it describes a particular phenomenon of conflict resolution practice in adequate detail, more work needs to be done to increase its predictive capabilities (i.e., when are complex power sharing regimes likely to emerge) and its explanatory value (i.e., when and why it succeeds). The latter especially will require conflict resolution theorists to engage more thor-

oughly with conflict theory: what are the causes and consequences of conflict that complex power sharing is meant to address? Only then will it be possible to make sure that complex power sharing does not emerge accidentally as a patchwork of different conflict resolution mechanisms cobbled together to accommodate a wide range of diverse (and most likely, incompatible) interests, but to provide a framework within which stable, lasting and ultimately successful conflict settlements can be designed.

Summary

In diesem Kapitel wird argumentiert, daß seit einigen Jahren ein neues Konfliktlösungsmodell Schule gemacht hat, das sich am besten als komplexe Konkordanzdemokratie („complex power sharing“) beschreiben läßt. Dabei handelt es sich um eine Mischform aus theoretisch vorbestimmten Modellen der Konfliktlösung: Eine Form von Territorialautonomie wird von verschiedenen anderen Mechanismen flankiert, die normalerweise von unterschiedlichen Schulen der Konfliktforschung befürwortet werden.

Dieses Argument wird in mehreren Schritten entwickelt. Zunächst werden die verschiedenen Anforderungen an Institutionen in Konfliktgesellschaften theoretisch und in Anlehnung an bestehende Forschung hergeleitet. Danach werden die institutionellen Entwürfe verschiedener Konfliktlösungsansätze diskutiert und der Begriff der komplexen Konkordanzdemokratie eingeführt. Dem schließt sich eine empirische Untersuchung gegenwärtiger Konfliktlösungspraxis an, die die tatsächlichen Manifestationen des Modells der komplexen Konkordanzdemokratie veranschaulicht.

Das Kapitel schließt mit einer Reihe von empirischen und analytischen Überlegungen auf der Basis der vorhergehenden vergleichenden Untersuchung und macht Vorschläge für weitergehende Forschungen zur theoretischen und empirischen Vertiefung des Modells der komplexen Konkordanzdemokratie.

References

- Bastian, S. and Luckham, R. (eds.) (2003), *Can Democracy Be Designed?* (London 2003).
- Benedikter, T. (2007), *The World's Working Regional Autonomies* (London 2007).
- Bogaards, M. (1998), The favourable factors for consociational democracy: A review, in: European Journal of Political Research, vol. 33, no. 4 (1998) 475–496.
- Bogaards, M. (2000), The uneasy relationship between empirical and normative types in consociational theory, in: Journal of Theoretical Politics, vol. 12, no. 4 (2000) 395–423.
- Bogaards, M. (2003), Electoral Choices for Divided Societies: Multiethnic Parties and Constituency Pooling in Africa, in: Journal of Commonwealth and Comparative Politics, vol. 41, no. 3 (2003) 59–80.
- Choudhry, S. (ed.) (2008), *Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation?* (Oxford 2008).

- Darby, J. and McGinty, R.* (eds.) (2003), *Contemporary Peacemaking* (Basingstoke 2003).
- Ghai, Y.* (ed.) (2000), *Autonomy and Ethnicity* (Cambridge 2000).
- Hechter, M.* (2001), *Containing Nationalism* (Oxford 2001).
- Henrard, K.* (2000), *Devising an Adequate System of Minority Protection* (Leiden, Boston 2000).
- Horowitz, D. L.* (1985 [2000]), *Ethnic Groups in Conflict* (Berkeley, CA 1985 [2000]).
- Horowitz, D. L.* (1990), *Ethnic Conflict Management for Policymakers*, in: *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies*, ed. by *J. V. Montville* (Lexington, MA 1990).
- Horowitz, D. L.* (1991), *A democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society* (Berkeley 1991).
- Horowitz, D. L.* (1993), Democracy in Divided Societies, in: *Journal of Democracy*, vol. 4, no. 4 (1993) 18–38.
- Horowitz, D. L.* (2002), *Constitutional Design: Proposals versus Processes*, in: *The Architecture of Democracy*, ed. by *A. Reynolds* (Oxford 2002).
- Horowitz, D. L.* (2003), *Electoral Systems and Their Goals: A Primer for Decision-Makers*, in: *Journal of Democracy*, vol. 14, no. 4 (October 2003) 115–127.
- Horowitz, D. L.* (2004), The Alternative Vote and Interethnic Moderation: A reply to Fraenkel and Grofman, in: *Public Choice*, vol. 121, no.s 3–4 (December 2004) 507–517.
- Horowitz, D. L.* (2006), Strategy Takes a Holiday: Fraenkel and Grofman on the Alternative Vote, in: *Comparative Political Studies*, vol. 39 (June 2006) 652–662.
- Horowitz, D. L.* (2007), The Many Uses of Federalism, in: *Drake Law Review*, vol. 55 (2007) 953–966.
- Horowitz, D. L.* (2008), Conciliatory Institutions and Constitutional Processes in Post-conflict States, in: *William and Mary Law Review*, vol. 49 (2008) 1213–1248.
- Kettley, C., Sullivan, J. and Fyfe, J.* (2001), ‘Self-Determination Disputes and Complex Power Sharing Arrangements: A Background Paper for Debate’. Cambridge: Centre of International Studies, available online at <http://www.intstudies.cam.ac.uk/centre/cps/download/background1.pdf> (2001).
- Lapidoth, R.* (1996), *Autonomy: Flexible Solutions to Ethnic Conflicts* (Washington D.C. 1996).
- Lijphart, A.* (1977), *Democracy in Plural Societies* (New Haven and London 1977).
- Lijphart, A.* (1995), Self-determination versus Pre-Determination of Ethnic Minorities in Power sharing Systems, in: *The Rights of Minority Cultures*, ed. by *Will Kymlicka* (Oxford 1995).
- Lijphart, A.* (2002), The Wave of Power sharing Democracy, in: *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management and Democracy*, ed. by *A. Reynolds* (Oxford 2002).
- Lijphart, A.* (2004), Constitutional Design for Divided Societies, in: *Journal of Democracy* vol. 15, no. 2 (April 2004) 96–109.
- McGarry, J.* (2006), Iraq: Liberal Consociation and Conflict Management (Draft working paper, ms. in author's possession) (2006).
- McGarry, J.* (2007), Asymmetrical Federal Systems, in: *Ethnopolitics* vol. 6, no. 1 (2007).
- McGarry, J. and O'Leary, B.* (2004a), *The Northern Ireland Conflict: Consociational Engagements* (Oxford 2004a).
- McGarry, J. and O'Leary, B.* (2004b), Introduction: Consociational Theory and Northern Ireland, in: *The Northern Ireland Conflict: Consociational Engagements*, ed. by *J. McGarry and B. O'Leary* (Oxford 2004b).
- Noel, S.* (2005), *From Power Sharing to Democracy: Post-conflict Institutions in Ethnically Divided Societies* (Montreal 2005).
- Norris, P.* (2008), *Driving Democracy* (Cambridge 2008).
- O'Flynn, I. and Russell, D.* (2005), *Power Sharing: New Challenges for Divided Societies* (London 2005).
- O'Leary, B.* (2005a), Debating Consociational Politics: Normative and Explanatory Argu-

- ments, in: From Powersharing to Democracy, ed. by *Sid Noel* (Montreal and Kingston 2005a).
- O'Leary, B. (2005b), Powersharing, Pluralist Federation, and Federacy, in: The Future of Kurdistan in Iraq, ed. by *B. O'Leary, J. McGarry and K. Salib* (Philadelphia 2005b).
- O'Leary, B., Grofman, B. and Elklist, J. (2005), Divisor Methods for Sequential Portfolio Allocation in Multi-Party Executive Bodies: Evidence from Northern Ireland and Denmark, in: American Journal of Political Science, vol. 49, no. 1 (January 2005) 198–211.
- O'Leary, B., McGarry, J. and Salib, K. (eds.) (2005), The Future of Kurdistan in Iraq (Philadelphia 2005).
- Reilly, B. (1997), Preferential Voting and Political Engineering: A Comparative Study, in: Journal Of Commonwealth and Comparative Politics, vol. 35, no. 1 (1997) 1–19.
- Reilly, B. (2001), Democracy in Divided Societies: Electoral Engineering for Conflict Management (Cambridge 2001).
- Reilly, B. (2006), Democracy and Diversity: Political Engineering in the Asia-Pacific (Oxford 2006).
- Reynolds, A. (2002), The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management and Democracy (Oxford 2002).
- Roeder, P. G. (2005), Power Dividing as an Alternative to Power Sharing, in: Sustainable Peace: Power and Democracy after Civil Wars, ed. by *P. G. Roeder and D. Rothchild* (Ithaca, NY 2005).
- Roeder, P. G. and Rothchild, D. (eds.) (2005), Sustainable Peace: Power and Democracy after Civil Wars (Ithaca, NY 2005).
- Rothchild, D. and Roeder, P. G. (2005), Power Sharing as an Impediment to Peace and Democracy, in: Sustainable Peace: Power and Democracy after Civil Wars, ed. by *P. G. Roeder and D. Rothchild* (Ithaca, NY 2005).
- Schneckener, U. and Wolff, S. (2004), Managing and Settling Ethnic Conflict (London 2004).
- Sisk, T. D. (1996), Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflict (Washington, D.C. 1996).
- Taylor, R. (ed.) (2009), Consociational Theory: McGarry & O'Leary and the Northern Ireland Conflict (London 2009).
- Weller, M. (2005), Self-governance in Interim Settlements: The Case of Sudan, in: Autonomy, Self-governance and Conflict Resolution: Innovative Approaches to Institutional Design in Divided Societies, ed. by *Marc Weller and Stefan Wolff* (London 2005).
- Weller, M. and Wolff, S. (2005), Recent Trends in Autonomy and State Construction, in: Autonomy, Self-governance and Conflict Resolution: Innovative Approaches to Institutional Design in Divided Societies, ed. by *Marc Weller and Stefan Wolff* (London 2005).
- Weller, M. and Metzger, B. (2008), Settling Self-determination Disputes: Complex Power Sharing in Theory and Practice (Leiden 2008).
- Wilford, R. (2001), Aspects of the Belfast Agreement (Oxford 2001).
- Wimmer, A. (2003), Democracy and Ethno-religious Conflict in Iraq, in: Survival, vol. 45, no. 4 (December 2003) 111–134.
- Woelk, J., Palermo, F. and Markev, J. (eds.) (2008), Tolerance through Law (Leiden, Boston 2008).
- Wolff, S. (1997), Territorial and Non-Territorial Autonomy as Institutional Arrangements for the Settlement of Ethnic Conflicts in Mixed Areas, in: Contemporary Political Studies 1998, vol. 1 (1997) ed. by *Andrew Dobson and Jeffrey Stanyer* (Nottingham: Political Studies Association of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland).
- Wolff, S. (2003), Disputed Territories: The Transnational Dynamics of Ethnic Conflict Settlement (New York and Oxford 2003).
- Wolff, S. (2004), The Institutional Structure of Regional Consociations in Brussels, Northern Ireland, and South Tyrol, in: Nationalism and Ethnic Politics, vol. 10, no. 3 (2004) 387–414.
- Wolff, S. (2005), Electoral Systems Design and Power sharing Regimes, in: Powersharing:

- New Challenges for Divided Societies, ed. by *I. O'Flynn* and *D. Russell* (Ann Arbor 2005).
- Wolff, S.* (2008a), Complex Power Sharing as Conflict Resolution: South Tyrol in Comparative Perspective, in: *J. Woelk, F. Palermo*, and *J. Marko* (eds.) Tolerance through Law: Self-governance and Group Rights in South Tyrol (Leiden 2008a) 329–370.
- Wolff, S.* (2008b), Power Sharing and the Vertical Layering of Authority: A Review of Current Practices, in: *M. Weller* and *B. Metzger* (eds.) Settling Self-determination Disputes: Complex Power Sharing in Theory and Practice (Leiden 2008b) 407–450.
- Wolff, S.* (2009), Complex Power Sharing and the Centrality of Territorial Self-governance in Contemporary Conflict Settlements, in: Ethnopolitics 9 (1) (2009) 27–45.
- Wolff, S.* (2009b), Peace by Design? Towards “Complex Power Sharing”, in: *R. Taylor* (ed.) Consociational Theory: McGarry & O’Leary and the Northern Ireland Conflict (London 2009b) 110–121.
- Wolff, S.* (2009c), Self-governance, Power Sharing and Participation in Public Life (Sandövägen: Folke Bernadotte Academy in association with the Initiative on Conflict Prevention through Quiet Diplomacy 2009c-forthcoming).
- Wolff, S.* (2009d), The Relationships between States and Non-state Peoples: A Comparative Context for the Kurds in Iraq, in: *R. Lowe* and *G. Stansfield* (eds.) The Kurdish Policy Imperative (London 2009d-forthcoming).
- Wolff, S.* and *Weller, M.* (2005), Self-determination and Autonomy: A Conceptual Introduction, in: Autonomy, Self-governance and Conflict Resolution: Innovative Approaches to Institutional Design in Divided Societies, ed. by *Marc Weller* and *Stefan Wolff* (London 2005).

Kristina Roepstorff

Understanding Self-Determination as Non-Domination: Calling for a Shift from Government to Governance?

[...] The whole history of the right of self-determination is, for better and worse, the story of adaptation to the evolving struggles of peoples attempting to achieve effective control over their own destinies, especially in reaction to circumstances that are discriminatory and oppressive.”¹

Introduction

Since the Cold War the international community has witnessed an increasing number of intrastate violent conflicts against governments often resulting in the break-ups of nation states and, in cases, secessions. This emergence of a ‘new pattern of conflict’ in the 1990s primarily challenged the existing state authority and often resulted in separatist movements that threatened the territorial integrity of a state². In these instances, self-determination was, and is to this day, frequently invoked in disparate contexts and by various kinds of groups to support an equally diverse collection of purposes. The demand for self-determination of a group of people – religious, ethnic, cultural, linguistic – often collides with other fundamental principles of international law, such as the principle of state sovereignty and of the territorial integrity of the state. While acknowledged as a fundamental principle of international law and the international system, the very meaning of the right of self-determination remains unclear, due to its vague definition in international law that leaves it open to diverse interpretations and understandings. At the same time, the changing nature of contemporary conflicts together with the dynamism of the globalised international system makes a contemporary understanding of the right of self-determination all the more pressing³. This paper

¹ Richard Falk, Revisiting the Right of Self-Determination, in: id, Human Rights Horizons. The Pursuit of Justice in a Globalizing World (New York 2000) 111.

² Hugh Miall, Oliver Ramsbotham and Tom Woodhouse, Contemporary Conflict Resolution (Cambridge 2007) 59.

³ For a discussion of the role of Globalisation in self-determination conflicts see: Frances

therefore examines the very meaning of self-determination in international law and the ways in which self-determination can be exercised while at the same time acknowledging the legitimate claims and rights of all the different actors involved. To this end, the paper starts off by exploring the evolution of self-determination in international law to work out the prevailing understanding of the same. Arguing that the meaning of self-determination is commonly interpreted along the sovereignty paradigm, the paper proposes an alternative and relational interpretation of self-determination that allows for a more adequate understanding of competing claims and rights when self-determination conflicts arise. The paper subsequently discusses the implications of this alternative interpretation of self-determination for the ways in which self-determination may be exercised. Not only does this require the respect of the rights of others, but also the understanding of the locus of power within a given political entity. The paper therefore explores the extent to which the current debate on new forms of governance may be useful for imagining new forms of power-distribution that are in line with a relational understanding of self-determination. The paper concludes that an analytical shift from traditional forms of government to new ways of governance provides a viable tool for elaborating alternative and creative responses to self-determination conflicts.

The emergence of self-determination on the international scene

Self-determination first emerged on the international scene during World War I in two competing ideological forms, reflecting the differing worldviews of the East and the West. While the Central and Eastern European conception of self-determination was primarily based on the phenomenon of nationalism, the Western conception was derived from the enlightenment ideas of popular sovereignty and representative government and was less linked to ethnic and cultural factors than its Eastern counterpart⁴. For some decades, Wilson's approach to self-determination that reflected the Western conception of self-determination prevailed and it was only after World War II that the Eastern approach promoted by Lenin gained influence. By that time the split between the two ideological approaches to self-determination were represented by the Soviet Union on the one side and the European powers on the other side, evidenced in the Soviet Union challenge to

Stewart, Valpy FitzGerald and Rajesh Venugopal (eds.), Globalization, Self-Determination and Violent Conflict (New York 2006).

⁴ See for example *Richard Falk*, Revisiting the Right of Self-Determination, in: *ibid*, *Human Rights Horizons. The Pursuit of Justice in a Globalizing World* (New York 2000) 104; *Richard Falk*, Self-Determination under International Law: The Coherence of Doctrine versus the Incoherence of Experience, in: *Wolfgang Danspeckgruber* (ed.), *The Self-Determination of Peoples. Community, Nation, and State in an Interdependent World* (Boulder 2002) 39; *Thomas Musgrave*, Self-Determination and National Minorities (Oxford 1997) 2.

the colonial order whereas the European powers sought to maintain their colonies⁵. The articulation of self-determination that was subsequently included in the Charter of the United Nations (UN)⁶ has to be understood as a compromise between these two competing ideological conceptions⁷.

As a consequence, the Charter that emphasises the development of friendly relations among nations based on the respect for the principle of equal rights and self-determination as one of the purposes of the UN remains vague on the actual content of self-determination which was regarded as a mere political principle rather than a legal right⁸.

The most important step forward for acknowledging self-determination as a legal right in international law emerged in the context of decolonisation in which self-determination was associated with gaining independence from the colonial power. The *Declaration on the Granting of Independence to Colonial Peoples in General Assembly Resolution 1514 (XV)*, adopted by the UN in 1960⁹ provided for a right of self-determination while at the same time limiting that right by affirming the validity of the principle of the territorial integrity of states¹⁰. Similarly, the International Court of Justice in its Advisory Opinion in the *Namibia case* (1971) and the *Western Sahara case* (1975) interpret the right of self-determination as the right of former colonies to independence¹¹. Self-determination was thus predominantly linked to the idea of sovereignty in the form of independent statehood.

This tendency to interpret the right of self-determination in line with what can be called the sovereignty paradigm prevails to this day despite the existence of several instruments allowing for different possible outcomes of a self-determination process including: the *Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperations among States* that was adopted as General Assembly Resolution 2625 (XXV) in 1970 and the two major human rights covenants, the *International Covenant on Civil and Political Rights and the International Covenant on Economic Social and Cultural Rights* (1976)¹².

⁵ Antonio Cassese, Self-determination of peoples: a legal reappraisal (Cambridge 1995) 14.

⁶ The Charter of the United Nations was adopted in 1945 by the former League of Nations. Self-Determination is mentioned in Article 1(2) and Article 55.

⁷ Richard Falk, "Revisiting the Right of Self-Determination", in: ibid, Human Rights Horizons. The Pursuit of Justice in a Globalizing World (New York 2000) 106.

⁸ Charter of the United Nations, Article 1 (2).

⁹ Christian Tomuschat, Modern Law of Self-Determination (Dordrecht 1993).

¹⁰ Declaration on the Granting of Independence to Colonial Peoples (General Assembly Resolution 1514 [XV]), Paragraph 2.

¹¹ Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia, Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion of 21 June 1971; and Western Sahara (Advisory Opinion), *ICJ Reports* (1975).

¹² Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperations among States, GA Resolution 2625 (XXV), (1970): "[...] The establishment of a sovereign and independent State, the free association or integration with an independent State or the emergence into any other political status freely determined by a people constitute modes of implementing the right of self-determination by that people." Cited in: Allan

The sovereignty paradigm: self-determination and political freedom as non-interference

There are several consequences of the common interpretation of self-determination derived from the sovereignty paradigm. This can be exemplified when looking at one of the essential questions in the application of the right of self-determination, that is who should be considered as ‘a people’ to whom this right is ascribed. The question becomes apparent in the discussion on the rights of indigenous people: While the representatives of indigenous peoples themselves insist on their right of self-determination as a people, states have hesitated to acknowledge such a right, the main reason being the fear that this would lead to a full recognition of their right of self-determination as a right to secession and independent statehood as established in the decolonisation era¹³. Thus, the two Conventions on indigenous rights adopted by the International Labour Organisation, the term ‘people’ is avoided altogether: the first Convention from 1957 uses the term populations and the second from 1989, although using the term peoples, makes clear in Article 1(3) that this usage must not be construed as having any implications in regard to its usual meaning under international law – namely the right of colonised people to attain independence. Moreover, the influence of this debate is reflected in the wording of the recently adopted *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* from September 2007. While acknowledging the right of their status as peoples and their consequential entitlement to the right of self-determination in article 3, the subsequent text limits the potential ways of exercising self-determination and introduces their right to autonomy or self-government in matters relating to their internal and local affairs and therewith not threatening the territorial integrity of the state¹⁴. Thus, it can be claimed that the declaration constitutes a restrictive interpretation of self-determination.

However, it can be argued that this formulation of indigenous peoples’ right of self-determination is both restrictive and non-restrictive. It is restrictive in the sense that it seems to rule out secession or independent statehood as a way of realising self-determination. But it is non-restrictive in the sense that it acknowledges different ways of realising self-determination, offering a broader interpretation of self-determination. While a common interpretation of self-determination, derived from the sovereignty paradigm, limits the potential ways of realising self-determi-

¹³ Rosas, Internal Self-Determination, in: Christian Tomuschat, Modern Law of Self-Determination (Dordrecht 1993) 226; See also common article 1 of the ICCPR and the ICESCR, establishing the right of self-determination as a right of peoples to freely decide on their political status and pursue their economic, cultural and social development.

¹⁴ Patrick Thornberry, The Democratic or Internal Aspect of Self-Determination with some remarks on Federalism, in: Christian Tomuschat, Modern Law of Self-Determination (Dordrecht 1993) 128; Richard Falk, Revisiting the Right of Self-Determination, in: ibid, Human Rights Horizons. The Pursuit of Justice in a Globalizing World (New York 2000) 124.

¹⁴ Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.

nation to secession or independent statehood, an alternative interpretation of self-determination, based on a relational understanding of the same, allows for a variety of outcomes from the self-determination process. This needs some more clarification, leading to the first key question of what the common interpretation of self-determination is, and whether it is appropriate for the understanding of and responding to self-determination conflicts.

Though it has been argued that self-determination does not necessitate a fixed outcome but that it rather prescribes the process leading to the outcome it remains, however, that the predominant understanding of self-determination is closely linked to the idea of state sovereignty. This paradigm and its consequences have been well described by *Iris Marion Young*:

“In this paradigm, a self-determining people dwell together in a relatively large territory in which only members of their group reside, and this homogenous territory is contiguous and bounded; the self-determining people exercises strong self-government rights over this territory. This autonomous region may not be sovereign, but rather may stand in formalised relation to a larger state. This paradigm of self-determination has guided many political events and international interventions [...] where groups with conflicting claims to exclusive sovereignty over a territory reside side by side within that territory, however, as in Northern Ireland or republics of the former Yugoslavia, adhering to this paradigm tends to produce injustice and perpetuate cycles of violence.”¹⁵

Iris Marion Young argues that this paradigm, together with its consequences for the interpretation of self-determination, is derived from the prevailing conceptualisation of self-determination as non-interference¹⁶. This interpretation, it is claimed, limits the meaning of self-determination and the ways in which it can be exercised. Most importantly, this predominant conception of self-determination ignores the relations of interdependence between self-determining peoples. Not only does it deny rights of interference by outsiders, but it also brings about the idea that self-determining entities have no obligations with respect to other entities. Self-determination on this account, then, postulates the leaving alone of the self-determining entity to conduct its affairs over its independent sphere. But:

“The peoples who have or claim self-determination are inevitably related to one another. They have numerous economic and social interactions where each affects the others, and each risks being adversely affected by actions of the others because of their relationship. Because agents and groups are often closely related in common contexts where their actions affect one another, and because they are often unequal in resources or power or both, some of the weaker units may be vulnerable to domination by more powerful units, not because they directly interfere,

¹⁵ *Iris Marion Young*, Global Challenges. War, Self-Determination and Responsibility for Justice (Cambridge 2007) 58.

¹⁶ *Iris Marion Young*, Self-Determination as Non-Domination: Ideals Applied to Palestine/Israel, in: *Ethnicities* (2005).

but because they determine conditions under which the weaker party is forced to act.”¹⁷

Thus, the idea that self-determination means to be totally independent from others is a ‘dangerous fiction’ and an inadequate picture of political and social realities. Rather, an adequate understanding of self-determination must promote the capacity to pursue own ends in the context of these relationships¹⁸. According to *Iris Marion Young*, it is the underlying and presupposed concept of freedom as non-interference that does not reflect the reality of interdependence of the social collectives. An alternative interpretation of self-determination can be derived from the idea of freedom as non-domination proposed by *Philip Pettit* and applied to self-determination conflicts by *Iris Marion Young*. And indeed – such a conception of self-determination seems more suitable to capture the reality in which self-determination conflicts occur.

The relational model: self-determination and political freedom as non-domination

The difference between the two understandings of self-determination is not so much grounded in the particular theoretical stream of republicanism, liberalism or communitarianism, but in the different perspectives on power-relations in society and its political arrangements. In fact, while *Pettit*’s conception of freedom as non-domination is republican, it is also compatible with the liberal idea of a neutral state that is impartial towards people’s cultural and communal affiliations. At the same time, the conception of freedom as non-domination is an inherently communitarian ideal, being both a social as well as a common good: It is a social good in the sense that it does not come about by virtue of the absence of other people, but rather by acknowledging social relations and the capacity of people to exercise domination over others; freedom as non-domination cannot be enjoyed by the mere absence of other people¹⁹. Non-domination is then a common good in particular from the perspective of vulnerability groups:

“The goal of freedom as non-domination gives a common cause to each of the salient vulnerability classes in contemporary society: to each of those groups who are rendered particularly vulnerable by virtue of gender or ethnicity or colour or sexual preference or whatever; to each of those groups who, in this sense, count as relatively oppressed [...] If we attach ourselves to the promotion of non-domi-

¹⁷ *Iris Marion Young*, Global Challenges. War Self-Determination and Responsibility for Justice (Cambridge 2007) 64.

¹⁸ *Iris Marion Young*, Global Challenges. War Self-Determination and Responsibility for Justice (Cambridge 2007) 47.

¹⁹ Communitarianism stresses the role of community in defining and shaping the individual. Communitarians generally criticise classical liberalism not recognising the value of community for individuals.

nation in any contemporary society, then one of the first things to recognise will be that the politics required for that enterprise cannot just be an atomistic project; it will have to be articulated at the level of group grievance and group assertion, as well as at levels involving individuals as such.”²⁰

According to *Pettit*'s conception of freedom as non-domination, persons are not free if other people have an arbitrary power of interference over them. This holds true even if that power is not being exercised – freedom requires the non-existence, not just the non-exercise, of such power. Non-domination, in this interpretation, means to enjoy the absence of interference by arbitrary powers and as such does not reject every form of interference²¹.

This raises the question of the criteria according to which power is to be considered arbitrary. There are at least two possible answers to this. The first is to define it as a process: Power is arbitrary to the extent that it is not externally constrained by effective rules, procedures, or goals that are common knowledge to all persons or groups concerned²². Alternatively, arbitrariness can be defined substantively: power is arbitrary when it fails to track the ‘welfare and world-view’ of those affected. This substantive definition allows for at least three further possible interpretations, depending on whether the welfare and world-view of those affected are interpreted as (a) their objectively-defined interests, (b) their subjective preferences, or (c) their shared ideas as expressed through suitably-structured deliberative and democratic procedures²³. While *Pettit* argues in favour of the latter, it is here argued that a combination of (a) and (c) is preferable, as participatory procedures in themselves may not guarantee non-domination. What is needed in addition is the assertion of fundamental rights that underpin the participatory procedures. Thus, the objectively defined interests are presented as human rights that deliver the framework for the structuring of the participatory procedures.

However construed, *Pettit* identifies three sufficient elements of a relationship of domination: (1) the capacity to interfere on (2) an arbitrary basis in (3) certain choices that the other is in a position to make. While the first refers to an actual capacity, the power to interfere, the second element of a domination relationship emphasises the arbitrary nature of the act. An act of interference is regarded arbitrary when the interests or opinions of the affected person or group or people are being disregarded. The third feature stresses the fact that an agent may dominate another in a certain domain of choice, sphere or aspect or period of life, without necessarily doing so in all²⁴. According to this definition, a non-arbitrary use of state power can therefore be described in the following way:

²⁰ Philip Pettit, Republicanism. A Theory of Freedom and Governance (Oxford 1997) 124.

²¹ Philip Pettit, Republicanism. A Theory of Freedom and Governance (Oxford 1997) 26.

²² Frank Lovett, Domination: A Preliminary Analysis, in: The Monist vol. 84 (2001) 98–112.

²³ Henry Richardson, Democratic Autonomy: Public Reasoning About the Ends of Policy (Oxford 2002) 37.

²⁴ Philip Pettit, Republicanism. A Theory of Freedom and Governance (Oxford 1997) 53–58.

"[...] that the power be exercised in a way that tracks, not the power-holder's welfare or world-view, but rather the welfare and the world-view of the public. The acts of interference of the state perpetrated by the state must be triggered by the shared interests of those affected under an interpretation of what those interests require that is shared, at least at the procedural level, by those affected."²⁵

And another important point to be raised: Whether or not a domination relationship was consensual or not does not change the nature of the relationship being one of domination and subjugation²⁶. What constitutes domination is not the exercise of arbitrary interference, but that one has the capacity for doing so, in not being equals²⁷. Thus, the differences between this form of freedom and the understanding of freedom as non-interference are based on the fact that one can be dominated by someone, without suffering interference (example of happy slave), but also can be interfered without being dominated (example of suitable laws)²⁸. So far so good – but how do these different conceptualisations of freedom impact on our understanding of self-determination in international law?

Proposing an alternative interpretation of self-determination

First, it is necessary to clarify how self-determination in international law is linked to questions of freedom. To this end, the notion of self-determination itself has to be looked at. As stated in international law, self-determination most generally refers to the freedom of peoples to determine their own political status and form of government through free expression of their will. Self-determination therefore refers to the ability of a group to participate in the determination of the specific political arrangements and institutions, conditions for their participation, as well as the policies to be implemented. The notion of self-determination is thus inherently linked to the idea of freedom: To determine one's own political status and the conditions for it is only possible when one enjoys a certain sphere of freedom. But what kind of freedom is it that allows for self-determination? Evidently, self-determination is concerned with freedom in respect of political matters, or political freedom²⁹.

²⁵ Philip Pettit, Republicanism. A Theory of Freedom and Governance (Oxford 1997) 56.

²⁶ Consent to interference is not a sufficient check against arbitrariness or domination and thus the following two ideas are problematic in the light of the idea of freedom as non-domination: unconstrained majoritarianism and the doctrine of free contract. Philip Pettit, Republicanism. A Theory of Freedom and Governance (Oxford 1997) 62.

²⁷ Philip Pettit, Republicanism. A Theory of Freedom and Governance (Oxford 1997) 63.

²⁸ Philip Pettit, Republicanism. A Theory of Freedom and Governance (Oxford 1997) 80.

²⁹ Political freedom is intertwined with economic, social and cultural freedom. It is important, however, to stress that the conception of freedom that is proposed here is to be applicable to self-determination in international law. The intention is not to define freedom in all its meanings.

In line with the earlier discussion, two interpretations of self-determination based on differing conceptions of political freedom can be distinguished: a sovereignty interpretation derived from the idea of political freedom as non-interference and a relational interpretation derived from the idea of non-domination³⁰.

The consequences of the first and dominant understanding of self-determination have already been discussed. Now let us examine an alternative understanding of self-determination as non-domination that has been proposed by *Iris Marion Young*.

According to the conception of freedom as non-domination, peoples can be free and therefore able to be self-determining only when they stand in non-dominating relations with others. And as self-determining entities stand in relations with others, they cannot ignore the claims of others when their actions affect those others:

“Insofar as their activities affect one another, peoples are in relationship and ought to negotiate the terms and effects of the relationship.”³¹

Following from that, *Iris Marion Young* emphasises four elements of self-determination in international law: first, the presumption of non-interference and the *prima facie* right of peoples to self-governance; second, self-determination as implying the right of affected others to make claims on the self-determining group and to negotiate the terms and effects of the relationship; third, self-determination of peoples requires recognised institutions and procedures through which peoples negotiate, settle conflicts as well as enforce agreements; fourth and finally, self-determination of peoples requires the participation of peoples in designing and implementing these institutions that are to minimise overall domination. As a result:

“Sovereign independence is neither a necessary nor a sufficient condition of self-determination understood as non-domination [...] self-governing peoples ought to recognise their connections with others, and make claims on others when the actions of those others affect them, just as the others have a legitimate right to make claims on them when their interdependent relations threaten to harm them.”³²

What is needed in light of the actual situation of conflicting peoples is a conception of self-determination that pays due regard to the fact that these groups often

³⁰ With sovereignty Young means having final authority within a territory, regulating all its activities. *Iris Marion Young*, Global Challenges. War, Self-Determination and Responsibility for Justice (Cambridge 2007) 45.

³¹ *Iris Marion Young*, Global Challenges. War, Self-Determination and Responsibility for Justice (Cambridge 2007) 51.

³² Iris Marion Young exemplifies the difference between a concept of self-determination as non-interference and a concept of self-determination as non-domination in reference to the conflict between the Goshutes (a Native Indian Tribe) and residents of the state of Utah. *Iris Marion Young*, Global Challenges. War, Self-Determination and Responsibility for Justice (Cambridge 2007) 53–57.

dwell together in territories³³. And indeed, contemporary post Cold War conflicts are predominantly intrastate conflicts where conflicting parties reside on the same territory³⁴. Against this background – and by rejecting the model of self-determination as non-interference and its emphasis of the sovereignty paradigm – the alternative understanding of self-determination as non-domination calls for imagining alternative ways of addressing of self-determination conflicts that do not necessarily involve independent sovereignty³⁵.

The meaning of self-determination in international law is thus understood to mean to be free from domination, hence from arbitrary interference. Understood in this way, self-determination conflicts are then essentially conflicts over relations of domination and therewith over the just distribution of power within a political entity. Understood in this way, self-determination as non-domination points towards the necessity of respecting self-determination as non-domination through the implementation of appropriate models of power-distribution and power-sharing in divided societies³⁶. Non-domination as a normative ideal to interpret self-determination does not, however, give direct guidelines for action³⁷. On the contrary: to ensure non-domination, power-relations and issues of domination must be regulated both by institutions in which all people concerned participate as well as by ongoing negotiations among them³⁸. Any response to claims for self-determination therefore must first and foremost address the fundamental issues of domination and power in a political entity, especially in the context of minority-majority relations.

Realising self-determination as non-domination

Frequently, demands for greater self-determination are caused by structural, cultural and political violence, which invariably encroach on the political freedom of affected groups, often presenting domination of one group's interest over the

³³ *Iris Marion Young*, Global Challenges. War, Self-Determination and Responsibility for Justice (Cambridge 2007) 59.

³⁴ *Hugh Miall, Oliver Ramsbotham and Tom Woodhouse*, Contemporary Conflict Resolution (Cambridge 2007) 61.

³⁵ In reference to the claims of indigenous peoples, Young holds that their claims are related to domination issues. An alternative understanding of self-determination establishes the right to their self-governance that should not be interfered with by others arbitrarily. The same applies in the case of Palestine and Israel. *Iris Marion Young*, Global Challenges. War, Self-Determination and Responsibility for Justice (Cambridge 2007) 59.

³⁶ For a discussion of models of power-sharing and their implications for divided societies see for example: *Ian O'Flynn, David Russell and Donald Horowitz*, Power-Sharing: Institutional and Social Reform in Divided Societies (London 2005).

³⁷ *Iris Marion Young*, Global Challenges. War, Self-Determination and Responsibility for Justice (Cambridge 2007) 70.

³⁸ *Iris Marion Young*, Global Challenges. War, Self-Determination and Responsibility for Justice (Cambridge 2007) 40.

interest of others. There are many options available to address the causes of such violence; however, it appears that the option of last resort, namely secession, is increasingly invoked by the oppressed group to the extent that the term self-determination and secession have become synonymous. This is not surprising as the conception of self-determination as non-interference supports an equation of self-determination with secession and independent statehood. But understanding self-determination as non-domination requires a more flexible and creative approach towards competing self-determination claims. According to this understanding, self-determination is never exercised in a vacuum and is not to be understood as an absolute right, but has to be balanced with other competing rights and principles of international law. Just as the freedom of one person ends where the freedom of another person begins, the right of self-determination is constrained by others' right for self-determination. As Kant famously stated:

“Freiheit (Unabhängigkeit von eines anderen nötigender Willkür) sofern sie mit jedes anderen Freiheit nach einem allgemeinen Gesetz zusammen bestehen kann, ist dieses einzige, ursprüngliche, jedem Menschen kraft seiner Menschheit zustehende Recht. – Die angeborene Gleichheit [...] mithin die Qualität des Menschen, sein eigener Herr (*sui iuris*) zu sein [...].”³⁹

In this light, secession may only be exercised under specific circumstances and depends on the concrete context in which the self-determination conflicts occur. This view is supported both legally as well as normatively. Normatively, one such attempt is proposed by *Allen Buchanan's* Remedial-Right-Only Theory that legitimates a unilateral right to secede only in severe cases of injustice and gross human rights violations⁴⁰. In international law, this stance has increasingly found support with the advance of human rights law and is observable in the debate on humanitarian interventions⁴¹.

From a more practical view it is also important to note that secession is a conflict management measure rather than a conflict resolution measure – in other words, it seeks basically to separate people rather than addressing the contradictions at the core of the conflict. In that case, secession is not a guarantee for a final settlement of the conflict and might even give rise to new conflicts by generating new majority-minority relations⁴².

This does not mean that secession or independent statehood is never a legitimate way to exercise self-determination. But by moving away from the sovereignty paradigm with its inherent claim for independent statehood, self-determination as non-domination examines the many different ways in which self-determination may be exercised, paying due regard to its relational character. In this light, secession is only one of many possible outcomes of the self-determination

³⁹ Immanuel Kant, *Die Metaphysik der Sitten. Rechtslehre* (Stuttgart 1990) 77.

⁴⁰ Allen Buchanan, *Justice, Legitimacy, and Self-Determination* (Oxford 2004).

⁴¹ See for instance: *J. L. Holzgrefe* and *Robert O. Keohane*, *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal, and Political Dilemmas* (Cambridge 2003).

⁴² See *Jaroslav Tir*, *Keeping Peace after Secession: Territorial Conflicts Between Rump and Secessionist States*, in: *Journal of Conflict Resolution* (2005).

process⁴³. But what are the other ways in which self-determination as non-domination is being exercised?

Generally: all the ways helping to diminish domination and the power of arbitrary interference. Thus, while self-determination as non-interference focuses on sovereignty of entities, the conceptualisation of self-determination as non-domination allows for a more flexible approach and seeks a less hierarchical distribution of power⁴⁴. Thereby, not only consensual and unilateral secession, but also various forms of autonomy, federalism, consociation regimes, decentralisation and devolution, the principle of subsidiarity, local self-governance and participation of the different societal groups in political decision-making processes are possible ways for enhancing and exercising self-determination as non-domination⁴⁵. And indeed, these may be better ways of exercising self-determination than the alternative of secession, both in the interest of the state and of the people⁴⁶. It has been shown that autonomy can help in the solving of conflicts as one claimed advantage of autonomy is its potential for resolving self-determination conflicts as it allows for the accommodation of conflicting claims (enhanced self-governance versus territorial integrity)⁴⁷. Moreover, different forms of federalist or consociation structures may prevent self-determination conflicts and are potential solutions to self-determination conflicts, as they provide for the allocation of political power to subunits of the state⁴⁸. These possible ways do differ in many respects and have to be evaluated in the light of the actual self-determination conflict. For instance, both federalism and consociation reject majoritarian democracy to some extent, but they are not identical: while consociational democracy emphasises grand coalition and segmental autonomy, proportionality and minority veto, federalism gives primary weight to a guaranteed division of

⁴³ *Frederic Kirgis*, The Degrees of Self-Determination in the United Nations Era, in: *The American Journal of International Law* vol. 8, No. 2 (1994).

⁴⁴ *Iris Marion Young*, Global Challenges. War, Self-Determination and Responsibility for Justice (Cambridge 2007) 59.

⁴⁵ *Asbjorn Eide*, In Search of Constructive Alternatives to Secession, in: *Christian Tomuschat*, Modern Law of Self-Determination (Dordrecht 1993).

⁴⁶ *Otto Kimminich*, A 'Federal' Right of Self-Determination?, in: *Christian Tomuschat*, Modern Law of Self-Determination (Dordrecht 1993); *Patrick Thornberry*, The Democratic or Internal Aspect of Self-Determination with some remarks on Federalism, in: *Christian Tomuschat*, Modern Law of Self-Determination (Dordrecht 1993); For a discussion of the role of local self-governance see: *Marc Weller* and *Stephan Wolff*, Autonomy, Self-Governance, Conflict Resolution. Innovative Approaches to Institutional Design in Divided Societies (Abingdon 2005).

⁴⁷ *Hans-Joachim Heintze*, On the Legal Understanding of Autonomy, in: *Markku Suksi* (ed.), Autonomy: Applications and Implications (The Hague 1998) 11.

⁴⁸ On a theory of federalism see *Stanislaw Ehrlich*, Theoretical Reflections in Federations and Federalism, in: *International Political Science Review*, Vol. 5, no. 4 (1984). For a comparison of federalism and consociationalism: *Arend Lijphart*, Non-Majoritarian Democracy: A Comparison of Federal and Consociational Theories, in: *The Journal of Federalism* vol. 15 (1985); See also *Daniel Elazar*, Federalism and Consociational Regimes, in: *Publius* vol. 15, No. 2 (1985).

power between central and regional governments⁴⁹. There are difficulties with the different ways of exercising self-determination as well, for example, the question whether the concept of ethnic federalism is suitable for the resolution of self-determination conflicts based on ethnicity, or whether this stimulates conflicts⁵⁰. The same applies to the principles of decentralisation, devolution and subsidiarity.

In general and most importantly, self-determination has to be understood as a flexible, context-dependent right which does not necessitate a fixed outcome but rather prescribes the process leading to the outcome⁵¹. This process is not a one-off event but an ongoing process of negotiation and rearrangement of the relationships between the different societal collectives through democratic decision-making.

However, the regulation of these interdependent self-determining entities requires working joint governance and institutions and processes through which self-determination conflicts are to be resolved. And indeed, when dealing with self-determination claims, the international community has to deal with questions of governance within societies where self-determination conflicts arise⁵². This leads us to the current and fashionable debate on the concept of governance in contemporary political science. Linking the conceptualisation of self-determination as non-domination to the debate on new forms of governance points toward an analytical shift from government to governance – whereby governance refers to a less hierarchical form of governing that promotes decentralisation and local self-governance. The question then is how the current debate on governance may contribute to imagining new forms of power-distribution that are in line with self-determination as non-domination.

Self-determination and governance

As discussed earlier, the central question in regard to self-determination understood as non-domination is how to diminish domination and distribute power within the boundary of a given state – or across boundaries in the case of regionalisation and globalisation. Thereby, governance as a political concept constitutes a problem-solving mechanism useful to settle self-determination conflicts⁵³.

⁴⁹ Specifically discussing India: *Sunita Parikh and Barry Weingast, A Comparative Theory of Federalism: India*, in: *Virginia Law Review* vol. 83, No. 7 (1997).

⁵⁰ *Aalen Lovise, Ethnic Federalism and Self-Determination for Nationalities in a Semi-Authoritarian State: the Case of Ethiopia*, in: *International Journal on Minority and Group Rights* vol. 12 (2006).

⁵¹ *Garth Nettheim, ‘Peoples’ and ‘Populations’: indigenous peoples and the rights of peoples*, in: *James Crawford* (ed.), *Rights of Peoples* (Oxford 1988) 119.

⁵² *Hugh Miall, Oliver Ramsbotham and Tom Woodhouse, Contemporary Conflict Resolution* (Cambridge 2007) 113.

⁵³ *Nicolai Dose, Governance im Geflecht von Problemen, Ebenen und Akteuren*, in: *Julia*

In order to understand the role of governance in the context of self-determination, it is necessary to understand the concept of governance itself and how it relates to the notion of government. Though promoted widely recently, governance is an old term and was traditionally associated with government, referring to the exercise of power by political authorities⁵⁴. While not used very much for some time the interest in the concept of governance re-emerged in the 1980s as a reaction to a change in political practices and changes in society due to increasing globalisation, the rise of networks crossing the state-civil society divide and increasing fragmentation of the world system. These developments raise the question of how to regulate and govern a society in an increasingly complex world and in situations of competing self-determination claims⁵⁵.

Although used in a whole range of disciplines and being a widely used concept, no common definition of governance has yet been agreed on, and the concept is applied in many diverse contexts⁵⁶. Differences of definitions can be traced either in regard to the substantive content of governance or in regard to practice⁵⁷. One and maybe the most important similarity between the different definitions of governance is that they refer not only to state actors and institutions as the only relevant ones, but stress the role of networks in the pursuit of the common goals. Moreover, governance analysis focuses on the affect of the particular political framework within which citizens and officials act and politics occurs, and which shape the identities and institutions of civil society⁵⁸. Governance can therefore be generally defined as the setting, application and enforcement of ‘rules of the game’:

“Governance requires the design of institutions to meet the demands of collective decision-making in increasingly complex circumstances [...] As a baseline definition it can be taken that governance refers to the rules and forms that guide collective decision-making.”⁵⁹

These rules need to be legitimate in order to be stable. The use of force or arbitrary power to uphold these rules may cause resistance through exit (secession) or violent action⁶⁰. According to this definition, governance is treated as both activity and process. It reflects upon human agency and at the same time refers to a

von Blumenthal, Stephan Bröchler (Hrsg.), Von Government zu Governance. Analysen zum Regieren im modernen Staat (Hamburg 2006) 23–47.

⁵⁴ *Jon Pierre and Guy Peters, Governance, Politics and the State (Basingstoke 2000) 1.*

⁵⁵ *Anne Mette Kjaer, Governance (Boulder 2004) 6.*

⁵⁶ *Anne Mette Kjaer, Governance (Boulder 2004) 2.*

⁵⁷ *Goran Hyden, Julius Court and Kenneth Mease, Making Sense of Governance. Empirical Evidence from 16 Developing Countries (Boulder 2004) 12.*

⁵⁸ *Anne Mette Kjaer, Governance (Boulder 2004) 10.*

⁵⁹ *Gerry Stoker, Designing Institutions for Governance in Complex Environments: Normative, Rational Choice and Cultural Institutional Theories Explored and Contrasted, ESCR Fellowship Paper No. 1 (2004).*

⁶⁰ *Anne Mette Kjaer, Governance (Boulder 2004) 12.*

process of setting parameters of policy development and implementation⁶¹. Thereby, the promotion of the concept of governance is based on the common assumption that the inclusion of civil society will enhance both the efficiency and the legitimacy of governance. Yet, concepts advocating civil society involvement are still contested on grounds of democratic accountability and democratic equity. It can be maintained nevertheless that governance, as it is used in the contemporary political debate, refers to processes and actors beyond the narrower realm of government, distinguishing it from the traditional concept of government and including civil-society actors. In contrast to the narrower concept of government, governance in this sense has the capacity to understand the whole range of institutions and relationships that are involved in the process of governing. In this respect, governance refers to at least three types of displacement of state power and control: first, upwards to the international level; second, downwards, towards the regional and communal level; and finally, outwards, to institutions operating under considerable discretion from the state⁶². Governance then refers to the body of different forms of collective regulation of issues of concern to a given political entity⁶³. Thereby, and in line with self-determination as non-domination, the regulation of the political entity is based on ideas of legitimacy and inclusion. Governance then requires a more effective participation of different societal groups and of minorities in political decision-making to prevent abuses of power⁶⁴. As such, it has the capacity to diminish domination of one group over the other and thus enhances self-determination as non-domination.

To sum up, in a very general sense governance refers to the manifold ways in which problems are solved within a certain political entity. As such, governance analysis looks at all the rules, procedures and practices affecting how powers are exercised within that particular political entity⁶⁵. The aim is to adopt new ways of governance that brings central authority closer to its citizens, make it more effective, and consolidate the legitimacy of its institutions. Because of the focus on the just distribution of power within a state, self-determination as non-domination has to be linked to debates on governance that explore the power of the central

⁶¹ Goran Hyden, Julius Court and Kenneth Mease, *Making Sense of Governance. Empirical Evidence from 16 Developing Countries* (Boulder 2004) 16.

⁶² Jon Pierre and Guy Peters, *Governance, Politics and the State* (Basingstoke 2000) 77.

⁶³ See: Renate Mayntz, *Governance im modernen Staat*, in: Arthur Benz (Hrsg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen* (Wiesbaden 2004) 65–76; R. Rhodes, *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (Philadelphia 1997); Jan Kooiman (ed.), *Modern Governance. New Government-Society Interactions* (London 1993).

⁶⁴ The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life & Explanatory Note, in: *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 12 (2005); Dewi Fortuna Anwar, *Pluralism and Good Governance*, in: *International Journal on Minority and Group Rights* vol. 8 (2001).

⁶⁵ Julia von Blumenthal, Stephan Bröchler, *Von Government zu Governance – Analysen zu einem schwierigen Verhältnis*, in: dies. (Hrsg.), *Von Government zu Governance. Analysen zum Regieren im modernen Staat* (Hamburg 2006) 8.

government of a state, the powers given to subunits of the state and the nature of state-society relations more generally. The claim is that a shift in the perspective on state-society relationships and dependencies can be used for resolving self-determination conflicts⁶⁶.

Thus, defining new forms of governance goes hand in hand with new perspectives on the changing role of government in society and is fundamental to the concept of governance. Thereby, government and governance are not interdependent and mutually exclusive terms and the role that government plays in governance is a variable and not a constant. There are different models of governance – some that are more state-centric and some that are more society-centric. It seems more feasible to understand the role of government and of governance as a continuum than as a sharp dichotomy⁶⁷. However, to understand the distribution of power within the modern state and to analyse the problem-solving mechanisms applied in cases of self-determination conflicts, one has to shift the focus from a mere analysis of the traditional role of government to look for alternative ways of governance that allow for greater self-determination of the different societal collectives.

The shift from government to governance

A common way of describing the shift from government to governance is to differentiate between old or traditional roles of governance and new and more flexible forms of governance. While old governance refers to the traditional notion of steering by national governments from the top down, new governance refers to how the centre interacts with society and asks for more self-organising networks⁶⁸. According to the traditional view of government, the state – and with it central government – constitutes the main locus of power within the state. The new concept of governance, however, challenges this understanding of government and analyses the role of the state in modern society⁶⁹. What is at stake is not a promoted weakening of the state, but how it transforms and the new models of governance that emerge with it. For instance, the state has to cope with regionalisation, globalisation but also localisation which is driven by cultural, ethnic or territorial identities and not by mere economic motives⁷⁰. One strategy to respond to challenges to the traditional understanding of the state and its govern-

⁶⁶ Anne Mette Kjaer, *Governance* (Boulder 2004) 17.

⁶⁷ Jon Pierre and Guy Peters, *Governance, Politics and the State* (Basingstoke 2000) 29.

⁶⁸ Anne Mette Kjaer, *Governance* (Boulder 2004) 11.

⁶⁹ Jon Pierre and Guy Peters, *Governance, Politics and the State* (Basingstoke 2000) 82 and 114.

⁷⁰ This, for instance, allows for an understanding of self-determination across borders, facilitated by regionalisation, a weakening of the sovereignty concept, and networking across borders that makes the importance of independent statehood less and less important for groups claiming self-determination.

ment is by way of promoting new models of participation of the different actors (groups, associations, etc.) involved in the political decision-making process. Sub-national governments thus become a powerful institutional tool to promote regional and local interests.

Another way of enhancing participation of the different actors in the political process is to promote democratic governance structures, with the aim to return governance to the people:

"The assumption is that to govern appropriately a democratic political system must be capable of linking demands and wishes of the public directly to policies [...]. Further, the traditional governance view often argues that most representative institutions do not permit adequate debate and discussion but rather depend more on one side prevailing over the other with as little discussion as possible."⁷¹

While not agreeing on one specific form of democracy, governance theory criticises representative democracy on its own as inadequate and argue that it needs to be supplemented with other forms to achieve democratic accountability⁷². From a philosophical perspective two main governance alternatives to the existing (criticised) pattern of government can be differentiated: first, communitarianism with its idea that the more appropriate basis for governing is the community⁷³; and secondly, deliberative democracy with an emphasis on the reform of decision-making institutions. Within the latter, the lower level of government is understood as the most suitable locus to enhance deliberative democracy. This seems to be compatible with the communitarian alternative. Most fundamentally, the notion of deliberative democracy refers to a process of involving the public in making decisions through open debate and dialogue. Deliberative democracy stands in contrast both to representative as well as direct democracy. In the former case, the public is only involved in the process as voters that select the elites who will then make the decisions for them; in the latter case, the public makes the decision themselves, but without or only little collective deliberation or confrontation of the competing views on the issues⁷⁴. However, the idea of deliberative democracy is being criticised itself: the more heterogeneous the community is, the more difficult it becomes to find a social basis of communication allowing a meaningful dialogue⁷⁵.

⁷¹ *Jon Pierre and Guy Peters, Governance, Politics and the State* (Basingstoke 2000) 137.

⁷² *Anne Mette Kjaer, Governance* (Boulder 2004) 14.

⁷³ "Their implicit, and at times explicit, plan is to decentralise government as far as possible and to make smaller 'communities' responsible for more aspects of public policy. [...] Communitarianism proceeds well beyond the simple desire to devolve governing to smaller governments and communities as defined in a common-sense manner. It involves as much as anything else a shift away from individualism towards a more collective sense of governing. This involves rethinking the basis on which public policy is made: rather than individual utility maximization, policy is to be made on the basis of community values, presumably held by all participants." *Jon Pierre and Guy Peters, Governance, Politics and the State* (Basingstoke 2000) 148.

⁷⁴ *Jon Pierre and Guy Peters, Governance, Politics and the State* (Basingstoke 2000) 150.

⁷⁵ This presents a problem to the 'ideal speech theory' proposed by Habermas. *Jon Pierre and Guy Peters, Governance, Politics and the State* (Basingstoke 2000) 153.

This is likely the case in the context of self-determination conflicts. While it is not the aim of this paper to discuss in detail which understanding of the democratic process is to be the favoured one in the context of self-determination conflicts, it is important to stress that the concept of governance is not only relevant to democratic regimes but also to other regime types. Indeed, applying the concept of governance allows for a shift of focus from a pre-defined ideal of political institutions towards examining alternative ways in which the legitimacy of government is possible⁷⁶. In the same light, the enforcement of pre-defined *Good Governance* that has been mainly promoted by international financial and developmental institutions and that refer to an unsatisfactory functioning of government and the need for more efficient administration is contrary to the idea of self-determination as non-domination⁷⁷. Rather than being framed and negotiated through participatory processes through which the people concerned are able to express their free will, imposing any blueprint of governance runs against the very ideal of a self-determination process. However, democratic processes⁷⁸ as well as grass-roots participation in the negotiation process⁷⁹ are inevitable if self-determination as non-domination is taken seriously.

In summary, the shift from government to governance refers to the creation of more participatory governing, paying due regard to the fact that the state and society are linked together in the process of creating appropriate governance mechanisms⁸⁰. Changes in society have necessitated the shift of focus from old forms of government to new forms of governance, which can be understood as a strategy to link the contemporary state to contemporary society. Therefore, these new forms of governance are distinctly different from previous conceptualisations of the state and state-society relationships⁸¹. Though the state remains the main body in the pursuit of the collective interest, it is challenged to fit the society of the late twentieth and early twenty-first century⁸².

⁷⁶ Anne Mette Kjaer, *Governance* (Boulder 2004) 150.

⁷⁷ Francis Botchway, *Good Governance: The Old, The New, The Principle, and The Elements*, in: *Florida Journal of International Law* vol. 13 (2001) 160.

⁷⁸ Jorge Valadez, *Deliberative Democracy: Political Legitimacy and Self-Determination in Multicultural Societies* (Boulder 2001).

⁷⁹ Frederic Pearson, Dimensions of Conflict Resolution in Ethnopolitical Disputes, in: *Journal of Peace Research* vol. 38, No. 3 (2001).

⁸⁰ Jon Pierre and Guy Peters, *Governance, Politics and the State* (Basingstoke 2000) 49.

⁸¹ Arthur Benz, *Governance – Modebegriff oder nützliches Sozialwissenschaftliches Konzept?*, in: ders. (Hrsg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung* (Wiesbaden 2004) 11–28.

⁸² Jon Pierre and Guy Peters, *Governance, Politics and the State* (Basingstoke 2000) 68.

Conclusion

In criticising the emphasis of the sovereignty paradigm of the traditional concept of self-determination in international law, this paper proposed an alternative interpretation based on a relational understanding of self-determination as non-domination. It further argued that self-determination as non-domination can be exercised and respected in manifold ways and that the different ways of exercising self-determination move away from the sovereignty paradigm. This led to the idea of a less hierarchical distribution of power by promoting a shift from government to governance and the participation of the different societal groups in the political decision-making processes. Thereby, the realisation of self-determination has to be balanced with other, competing, principles and rights of international law. This, however, does not rule out the option for independent statehood or secession.

There is not one final answer to how best accommodate self-determination claims and the specific solutions are context-dependent and subject to negotiation. Taking the right of self-determination as non-domination seriously, however, requires innovative forms of governance within modern societies. Thereby, the most essential characteristic of governance is its emphasis on citizen participation and the consequential acceptance of the legitimacy of governmental institutions in line with self-determination as non-domination.

New ways of governance allow for a more effective participation of different societal groups and of minorities in the political decision-making to prevent abuses of power⁸³. Governance, understood as a problem-solving mechanism, thereby allows for rearranging the *loci* of power in a given society in order to prevent domination and the use of arbitrary power. Furthermore, in order to understand the role of government and to respond to claims for self-determination as non-domination, governance-research may shed some light on better and innovative ways of including the different societal actors in the decision-making process and on new forms of institutions that add to self-determination as non-domination. Further research in this area of governance analysis may help to reveal the power distribution in a given political entity, particularly in the light of multi-level systems (such as federalism, regionalisation, or decentralisation) and weakening sovereignty.

Nonetheless, it is important to remember that the blueprint of how the political entity is to be organised must not be imposed. In the end, peoples have to freely determine their political status and frame their institutions. Only then they are self-determined.

⁸³ See: The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life & Explanatory Note, in: International Journal on Minority and Group Rights, Vol. 12 (2005); see also *Dewi Fortuna Anwar*, Pluralism and Good Governance, in: International Journal on Minority and Group Rights vol. 8 (2001)

Summary

Obwohl Selbstbestimmung gemeinhin als ein fundamentales Prinzip des internationalen Rechts gilt und auch in verschiedenen Rechtsquellen eine entsprechende Anerkennung findet, sind sowohl die Bedeutung als auch die Umsetzung desselben bislang umstritten. Dies ist vor allem auf die Vagheit und die damit verbundene Interpretationsvielfalt des Selbstbestimmungsrechts zurückzuführen. Im folgenden wird zunächst eine Interpretation des Selbstbestimmungsrechts vorgestellt, welche in der wissenschaftlichen Literatur und rechtlichen Auslegung überwiegt. Basierend auf einem liberalen Verständnis politischer Freiheit als Nicht-Einmischung nimmt diese Interpretation auf die Idee staatlicher Souveränität (Souveränitätsparadigma) Bezug. Abgeleitet von einem alternativen Freiheitsbegriff wird hier ein alternatives Verständnis von Selbstbestimmung vorgeschlagen, welches den relationalen Gehalt von Selbstbestimmungskonflikten widerspiegelt. Ein solches alternatives Verständnis von Selbstbestimmung im internationalen Recht verlangt nicht nur die Berücksichtigung der konkurrierenden Rechte aller Beteiligten, sondern auch die Untersuchung der gegebenen *loci* von Machtzentration. Eine Verlagerung der Analyse von *Government* zu *Governance* könnte die Erarbeitung alternativer und kreativer Lösungsansätze für Selbstbestimmungskonflikte ermöglichen, welche dem relationalen Gehalt des Selbstbestimmungsrechts Rechnung tragen. Es wird die These vertreten, daß die Ergebnisse der aktuellen *Governance*-Forschung und -Debatte neue Wege zur Umsetzung von relationaler Selbstbestimmung aufzeigen können.

References

Books and Journal Articles

- Anwar Dewi, Fortuna*, Pluralism and Good Governance, in: International Journal on Minority and Group Rights vol. 8 (2001).
- Benz, Arthur*, Governance – Modebegriff oder nützliches Sozialwissenschaftliches Konzept?, in: *ders.* (Hrsg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung (Wiesbaden 2004) 11–28.
- von Blumenthal, Julia und Bröchler, Stephan*, Von Government zu Governance – Analysen zu einem schwierigen Verhältnis, in: *dies.* (Hrsg.), Von Government zu Governance. Analysen zum Regieren im modernen Staat (Hamburg 2006).
- Botchway, Francis*, Good Governance: The Old, The New, The Principle, and The Elements, in: Florida Journal of International Law vol. 13 (2001).
- Buchanan, Allen*, Justice, Legitimacy, and Self-Determination (Oxford 2004).
- Cassese, Antonio*, Self-determination of peoples: a legal reappraisal (Cambridge 1995).
- Dose, Nicolai*, Governance im Geflecht von Problemen, Ebenen und Akteuren, in: *Julia von Blumenthal und Stephan Bröchler* (Hrsg.), Von Government zu Governance. Analysen zum Regieren im modernen Staat (Hamburg 2006).
- Ehrlich, Stanislaw*, Theoretical Reflections in Federations and Federalism, in: International Political Science Review vol. 5, no. 4 (1984).

- Eide, Asbjorn*, In Search of Constructive Alternatives to Secession, in: *Christian Tomuschat*, Modern Law of Self-Determination (Dordrecht 1993).
- Elazar, Daniel*, Federalism and Consociational Regimes, in: *Publius* vol. 15, No. 2 (1985).
- Falk, Richard*, Revisiting the Right of Self-Determination, in: *ibid*, Human Rights Horizons. The Pursuit of Justice in a Globalizing World (New York 2000).
- *ibid*, Self-Determination under International Law: The Coherence of Doctrine versus the Incoherence of Experience, in: *Wolfgang Danspeckgruber* (ed.), The Self-Determination of Peoples. Community, Nation, and State in an Interdependent World (1995).
- Heintze, Hans-Joachim*, On the Legal Understanding of Autonomy, in: *Markku Suksi* (ed.), Autonomy: Applications and Implications (The Hague 1998).
- Holzgrefe, Jeff L.* and *Keohane, Robert O.*, Humanitarian Intervention. Ethical, Legal, and Political Dilemmas (Cambridge 2003).
- Hyden, Goran, Court, Julius and Mease, Kenneth*, Making Sense of Governance. Empirical Evidence from 16 Developing Countries (Boulder 2004).
- Kant, Immanuel*, Die Metaphysik der Sitten. Rechtslehre (Stuttgart 1990) 77.
- Kimminch, Otto*, A 'Federal' Right of Self-Determination? in: *Christian Tomuschat*, Modern Law of Self-Determination (Dordrecht 1993).
- Kirgis, Frederic*, The Degrees of Self-Determination in the United Nations Era, in: *The American Journal of International Law* vol. 8, No. 2 (1994).
- Kjaer, Anne Mette*, Governance (Boulder 2004).
- Kooiman, Jan* (ed.), Modern Governance. New Government-Society Interactions (London 1993).
- Lijphart, Arend*, Non-Majoritarian Democracy: A Comparison of Federal and Consociational Theories, in: *The Journal of Federalism* vol. 15 (1985).
- Lovett, Frank*, Domination: A Preliminary Analysis, in: *The Monist* vol. 84 (2001).
- Lovise, Aalen*, Ethnic Federalism and Self-Determination for Nationalities in a Semi-Authoritarian State: the Case of Ethiopia, in: *International Journal on Minority and Group Rights* vol. 12 (2006).
- Mayntz, Renate*, Governance im modernen Staat, in: *Arthur Benz* (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen (Wiesbaden 2004).
- Miall, Hugh, Ramsbotham, Oliver and Woodhouse, Tom*, Contemporary Conflict Resolution (Cambridge 2007).
- Musgrave, Thomas*, Self-Determination and National Minorities (Oxford 1997).
- Nettheim, Garth*, 'Peoples' and 'Populations': indigenous peoples and the rights of peoples, in: *James Crawford* (ed.), Rights of Peoples (Oxford 1988).
- Parikh, Sunita and Weingast, Barry*, A Comparative Theory of Federalism: India, in: *Virginia Law Review* vol. 83, No. 7 (1997).
- Pearson, Frederic*, Dimensions of Conflict Resolution in Ethnopolitical Disputes, in: *Journal of Peace Research* vol. 38, No. 3 (2001).
- Pettit, Philip*, Republicanism. A Theory of Freedom and Governance (Oxford 1997).
- Pierre, Jon and Peters, Guy*, Governance, Politics and the State (Basingstoke 2000).
- Rhodes, R.*, Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability (Philadelphia 1997).
- Richardson, Henry*, Democratic Autonomy: Public reasoning About the Ends of Policy (Oxford 2002).
- Rosas, Allan*, Internal Self-Determination, in: *Christian Tomuschat*, Modern Law of Self-Determination (Dordrecht 1993).
- Russell O'Flynn, David and Horowitz, Donald*, Power-Sharing: Institutional and Social Reform in Divided Societies (London 2005).
- Stewart, Frances, FitzGerald, Valpy and Venugopal, Rajesh* (eds.), Globalization, Self-Determination and Violent Conflict (New York 2006).
- Stoker, Gerry*, Designing Institutions for Governance in Complex Environments: Normative, Rational Choice and Cultural Institutional Theories Explored and Contrasted, ESCR Fellowship Paper No. 1 (2004).

- Thornberry, Patrick*, The Democratic or Internal Aspect of Self-Determination with some remarks on Federalism, in: *Christian Tomuschat*, Modern Law of Self-Determination (Dordrecht 1993).
- Tir, Jaroslav*, Keeping Peace after Secession: Territorial Conflicts Between Rump and Secessionist States, in: Journal of Conflict Resolution (2005).
- Tomuschat, Christian*, Modern Law of Self-Determination (Dordrecht 1993).
- Valadez, Jorge*, Deliberative Democracy: Political Legitimacy and Self-Determination in Multicultural Societies (Boulder 2001).
- Weller, Marc* and *Wolff, Stephan*, Autonomy, Self-Governance, Conflict Resolution. Innovative Approaches to Institutional Design in Divided Societies (Abingdon 2005).

Documents

- Charter of the United Nations (1945).
- International Covenant on Civil and Political Rights (1976).
- International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1976).
- Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (2007).
- Declaration on the Granting of Independence to Colonial Peoples, GA Res. 1514 (XV), (1960).
- Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperations among States, GA Resolution 2625 (XXV), (1970).
- Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia, Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion of 21 June 1971. Western Sahara (Advisory Opinion), *ICJ Reports* (1975).

Wolfgang Danspeckgruber

Self-Determination in Our Time: Reflections on Perception, Globalization and Change*

Like a barometer, the institute, the processes and the consequences of self-determination reflect the state of the regional and international system. The “ethnic card” – i.e., mobilizing expectations and instilling discontent and possible upheaval to create instability in a certain community or state – has always been a means to a strategic goal. There was significant manipulation of the theories and notion of self-determination and nationalism prior to World War I; later self-determination was employed in certain instances in the decolonization period; and since 1990 it has regained interest – specifically in the Balkans, the Middle East, Africa, the Caucasus and Caspian Sea region. Particularly in the years since the Cold War, self-determination has obtained great significance in the international system and contributed to change. On the one hand, the end of the Cold War has permitted the striving for independence and new statehood to emerge from the suppression by the leading super powers of the bipolar bloc system. On the other, the events of September 11, 2001 and the ensuing Global War on Terrorism, GWOT, initiated by America’s Bush Administration de facto re-ideologized self-determination and conflated those who fight for independence with terrorists. Nevertheless, Kosovo’s declaration of independence and the events in Georgia in 2008 have demonstrated the lingering powerful forces of self-determination aspirations. Furthermore, increasing intra-religious tensions – for instance, between the Shia and Sunni communities – could affect the character and intensity of new dimensions of self-determination problems in the Middle East and beyond.

This paper seeks to offer an analysis of three dimensions of self-determination: its meanings and perceptions today; its historical evolution; and its role within the emerging international system, geopolitics and the forces of globalization.

* The author would like to thank Constance Wilhelm, Jessica Sheehan, Anne-Marie Gardner and Uriel Abulof for inspiration and assistance.

I. Self-Determination: Meanings and Perceptions

Self-determination is the ability of the individual to freely enjoy the values of life, prosperity and status, and hence to define its destiny. Self-determination represents a right of peoples in international law, but it is arguable what this right entails or to whom it should apply¹. It can be found in Common Article 1 of the International Covenant on Civil and Political Rights and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Self-determination is also mentioned in the Charter of the United Nations. However, peoples do not have an enforceable recourse to ensure this right, which, in the reality of the international system, makes self-determination subject to many influences, interpretations and limitations. It can be an instrument or a tool reflecting communal, national, or great power interests; describe an aspiration, an aim, or a process. For some, self-determination represents a dream: the ultimate objective entailing freedom from repression, and even full sovereignty and independence. For others, however, it represents a danger: a menace implying opposition, loss and destruction – and even the potential to “shatter” the state. While self-determination is thought to be a noble ideal, and perhaps represents the pinnacle of modern political ethics, it is also considered to be inherently perilous. In real life, the idea of self-determination has all too often lacked reciprocity. Modern history abounds with attempts of outside parties to determine others’ identities, or to exclusively appropriate the right for themselves, while rejecting the right of the other to the same.

The initial idea behind self-determination was to free peoples from repression and to permit their unhindered pursuit of social, economic and cultural development “to define one’s destiny”. The definition of the “self” whose choice would determine the group’s future political development is especially fraught with difficulties. This problem is most acute in a world slowly moving away from a relatively tidy system of states towards a more uncertain world in which national sovereignty is in the process of transformation and regionalization ascends. The pressures for change come both from above (at the level of regional integration) and from below (at the level of smaller-scale political units, communities, drawing their cohesion from such factors as ethnic, religious, cultural and linguistic similarity). There is hence a need to determine which entity can justifiably argue for self-determination. Should this entity be a community, a suppressed people, or a former colony? Must the community be under duress or could the claim to self-determination be the simple will of its members – expressed by a free and fair election – to become independent? What has to be the arrangement with members of

¹ At its most basic, the right of self-determination can be defined as a community’s right to choose its political destiny. This can include choices regarding the exercise of sovereignty and independent external relations (external self-determination) or it can refer to the selection of forms of government (internal self-determination). See “Self-determination” by Wolfgang Danspeckgruber and Anne-Marie Gardner, Encyclopedia Princetoniensis – The Princeton Encyclopedia of Self-Determination, www.princeton.edu/lisd.

other communities in the local vicinity? Any such decision also relates to the question of whether the holders of the right to self-determination are a large group, i.e. hold majority, or rather a smaller group in the minority of individual subjects. Self-determination is not merely about the right of the collective “self” to decide what polity (an independent state, self-governance, etc.) suits it best; it is also about the right of the “self” to establish its own identity (religious, ethnic, civic, lingual, etc.). The collective identity and the collective polity are two sides of the same political-ethical coin. Furthermore, the essence of self-determination concerns the “other” as much as it does the “self” as the “self” constructs its identity around not only the *perceived*, but also the *real* existence of the “other”. To define the self, then, the actor(s) or institution(s) representing the other within a particular context must also be understood and respected.

In the current international system, the context within which one identifies the ‘self’ is evolving – hence also affecting the causes and effects of self-determination. Richard Falk sees self-determination as maturing along three paths: those of morality, politics and law². In my opinion, self-determination is being increasingly defined by additional factors: education and information on a global and intensifying scale; the increasing role of women; economic viability; the rise of civil society; the rise of “individual empowerment” or enhanced individualization; and the role of citizen diplomacy³; add to this the increasing role of NGOs and non-state actors in the inter-national system. Lately, there has been much discussion concerning the introduction of “smart power” into political considerations, beyond conceptions like ‘hard’ power and ‘soft’ power⁴. “Smart power” refers to the increasing role of persuasion, diplomacy, religion/faith, culture and values. Below, I discuss in more detail these various aspects of globalization and how they impact the self and self-determination.

Self-Determination Crises

The concept of self-determination is comprised of an internal and an external dimension. The internal dimension stems from democratically-developing domestic politics and the national institutions of a state. This addresses the right of a people or polity to independently choose their institutions of domestic governance. The

² “The incorporation of self-determination into international law has consistently lagged behind advocacy based on aspirations and considerations of justice (the moral debate) and political movements and results (the political experience).” *Richard A. Falk*, in: *Wolfgang Danspeckgruber with Arthur Watts (eds.)*, *Self-Determination and Self-Administration – A Sourcebook* (Boulder 1997) 42.

³ Citizen Diplomacy can be defined as negotiating endeavors between representatives of sovereign states conducted not by diplomats but by private citizens. This kind of diplomacy can include also so-called ‘track two’ meetings, i.e. meetings between non-diplomats or non-governmental officials from different states, such as academics, experts, business people, etc.

⁴ *Implementing Smart Power: Setting an Agenda for National Security Reform. A Statement by Richard L. Armitage, Joseph S. Nye Jr., Senate Foreign Relations Committee (April 24, 2008)*.

external dimension refers to the community's or the state's freedom to exercise sovereign rights, to establish independent external relations, and to join any international (or supranational) organization or alliance. "Crisis" means that there is an imminent threat or serious deterioration to an important value or matter perceived. A self-determination crisis arises when a community either pushes to have more say in its government (i.e., increased participation in the internal dimension) or lays claim to a right to decide its own destiny separate from the remaining population of the existing state (defining the intent of the "self" in the external dimension as being not synonymous with that of the "other") and possibly secession.

Any analysis of (self-determination) crises has to consider the following three dimensions: the *actors*, their *objectives* and the *instruments* available to obtain them. A crisis is further characterized by four principal factors: *time*, *stakes*, and *costs* – all of which depend on the *perception*. The time factor relates to how an actor assesses the time available for decision-making. The more critical the issue, according to the actor's perspective, the higher the stakes involved. One can assume that stakes are high for those who strive for self-determination, since this struggle relates to their core identity and the future of their existence. Arguably, in high-stakes crises, key actors will likely be less concerned about the factors of time and cost, whether human or material. However, costs are important for outside powers, even more so for those who consider a given crisis to be of relatively lower stakes. Time can be of critical importance – especially for democratically-elected governments, as these rely on an election cycle. Thus, they tend to calibrate their actions and foreign policy operations to domestic election timetables and seek palpable foreign policy success in accordance to election cycles. Hence, the cost/time factor can be far more relevant for democracies than for authoritarian regimes or the actors on the ground – who believe time ultimately is on their side – though the stakes for the latter could be much higher than for the former. This sheds light on the situation in the Balkans and on Afghanistan. A rather revealing dictum can be found amongst the Afghans who claim: "The IC [international community] has the watches, but we have the time." Incidentally also the Milosevic regime thought so, in 1998 – but they proved wrong.

In this context, I would like to refer to Robert G. Gilpin's *cost-benefit calculation*⁵. While it is frequently denied that actors involved in self-determination crises act rationally, I do believe that emotional and nationalist-identity objectives stand many times also for an inherent rationality in self-determination crises: namely, that the communal or national interest will overshadow any other calculation: there 'benefits exceed costs'; and stakes are simply too high. One might assume that the cost-benefit calculation is less relevant to those for whom self-determination and the achievement of greater independence is the ultimate objective – hence, it is above and beyond any such cost calculations. Arguably, conventional national interest replaces the rational framework of the cost-benefit analysis in the

⁵ Robert G. Gilpin Jr., *War and Change in World Politics* (Cambridge 1984).

case of self-determination crises. This supports the argument that crises linked to self-determination claims are unique. They also can continue over a very long time and involve high stakes for both the community in question, and also the defending central authorities. In view of the critical importance for both sides, pat situations may occur and/or costs be ignored, leading in some cases to drawn-out “frozen” conflicts, as in the “5Ks” plus Cyprus and Israel/Palestine⁶.

II. The Historical Evolution of Self-Determination: A Brief Synopsis

Since the French Revolution and the Napoleonic era, self-determination has become one of the most central and explosive issues in international politics. Though it was propagated and employed by President Woodrow Wilson to redraw the map of Europe after World War I (WWI) – espoused earlier by Vladimir I. Lenin – the concept of self-determination in reality dates back to the American struggle for independence and the French Revolution. While obviously reflecting the aspirations of communities and nations, self-determination has on several occasions been transformed and utilized as an instrument of great power politics – for instance, in creating a *cordon sanitaire* around France post-Congress of Vienna (1815) by forming independent sovereign nation-states like Belgium and Luxembourg⁷. The unification of Germany and of Italy decades later demonstrated the power of self-determination combined with nationalism to form nation-states at the expense of empires. The 19th century thus saw the formation of several important states in Europe – hence, the emergence of nationalism, which contributed to the explosive power of self-determination, at the detriment of European empires in the early 20th century. Then, the Great War ended empires and changed the world. Self-determination, in conjunction with ideological and revolutionary fervour, became an empire-shattering force (as in the case of Tsarist Russia, Austria-Hungary and the Ottoman Empire). In the interwar period, self-determination was employed by Adolf Hitler to regain territory.

At the end of the Second World War (WWII), the notion of self-determination became enshrined in the Charter of the United Nations. Post-WWII brought about large-scale decolonization; the continuation of the destruction of empires; the availability of weapons of mass destruction; and the ideological bipolar antagonism that later characterized the Cold War. This period’s iron grip on global regions and the two superpowers’ spheres of influence reduced the ability of self-determination movements to achieve success, basically eliminating the possibility of changing external borders – except when ideologically-motivated and in the

⁶ I consider as “the 5Ks”: “K”aucasus, Kaliningrad, Kashmir, Kosovo, Kurdistan.

⁷ G. John Ikenberry, After victory: institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars (Princeton 2000).

interest of a superpower. The prevailing wisdom held that the relative weight of the two dominating powers – the Soviet Union and the United States – and the systemic balance envisaged would contribute to keeping relative geopolitical stability⁸.

Following the demise of the major colonial empires, the concept's initial impetus within the context of decolonization was largely spent. Although numerous new states emerged in the course of the 20th century, especially after 1945, the international system was largely prejudiced against the possibility of striving for greater independence or sovereignty. The Cold War, with its clearly delineated spheres of influence, contributed to the appearance of an apparently stable and calm international community, without any immediate interest in autonomy, secession, or substantial challenges to sovereignty. This was especially true in Cold War Europe, where the 1975 Helsinki Conference on Security and Cooperation in Europe and its follow-up conferences represented a special (originally Soviet) initiative to formalize the post-WWII order and ratify the then existing (inner-German) borders. There was a complacent and erroneous sense among many scholars and policy-makers that self-determination was essentially a question of the past or one primarily related to decolonization. This really was a misreading of the world, which inferred the absence of any urgent self-determination and secessionist movements from the relative calm of the system. It also ignored Südtirol and Catalonia, Ireland, the Basque region, and Cyprus; Biafra, Kashmir, Bangladesh, Tibet, and East Timor, where related disputes have lingered on in various intensity today. Some of these are now called "frozen conflicts" and at their origin, most resulted by decolonization, but they also emanated from a number of related geopolitical adjustments, such as the partition of India. Numerous other self-determination conflicts have continued below the surface and sometimes also under the cover of Cold War proxy wars. In Europe, the moment the Berlin Wall fell, various aspirations for self-determination surfaced, as in the Baltics, in Czechoslovakia, and between Slovakia and Hungary.

Indeed, after the fall of the Wall, the violent disintegration of Yugoslavia became the bloodiest event on the European continent since WWII. To the great surprise of many, forty years after the end of the Second World War, the U.S. Air Force once again bombed targets on the continent, this time in Bosnia. While there were violent conflicts related to self-determination in the Caucasus, interestingly though, all other self-determination related events in post-Cold War Europe took place without major bloodshed or destruction, e.g. the unification of Germany, the "Velvet Revolution" in Prague and the partition of Czechoslovakia, and even the disintegration of the Soviet Union. In East Germany, lives were spared due to the implementation of U.S. sanctions against China following the events of 1989 at Tiananmen Square in Beijing⁹. The sanction policy of U.S. President

⁸ See John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York 2001).

⁹ Wolfgang Danspeckgruber, *Emerging Dimensions of European Security Policy* (Boulder 1991).

George H.W. Bush and the corresponding outcry from the international community made clear to the Soviet Union under Mikhail Gorbachev that any violent suppression of change in the Soviet satellites in Eastern Europe would cause dramatic economic and strategic consequences for the Soviet Union. 1989 therefore, Gorbachev responded with a clear “*nyet*” to Eric Honecker’s request for armed assistance to suppress the popular uprising against his leadership in East Germany (German Democratic Republic, GDR). Otherwise, we likely would have witnessed significant bloodshed in Honecker’s attempt to squash the civic opposition in the GDR.

Outside Europe, those interested in self-governance sought to advance their objectives after the end of the Cold War. While the rigidity of the Cold War global system had managed to suppress or simply overshadow potential self-determination initiatives, in the early 1990s, struggles emerged or intensified in many different places around the globe from the former Soviet Union – in particular the Black Sea region and the Caucasus – to the Middle East and to Central and South Asia. Since then, self-determination and secessionist movements have been evident in Africa, Central America and in highly industrialized states such as Belgium, Canada, France, Italy and the United Kingdom. Each case has its own very specific historical, ethnic, local and regional background and history, though differing in intensity and orientation. This demonstrates the difficulty of creating any one model of general value and of transferring the experiences and adapting lessons of one particular case to others. In an increasingly interdependent and interactive world, characterized by the greater specialization and prosperity of even the smallest units, self-determination gained new meaning and relevance – at least until 2001.

III. Self-Determination and the Emerging International System

In the two decades since the end of the Cold War, one can distinguish two periods concerning the role and impact of self-determination in the international system: The first begins with the fall of the Berlin Wall in 1989 and the end of the Cold War lasting to 2001, while the second period commences with the terror attacks of September 11, 2001. The first one includes three defining events: the unification of Germany, the demise of the Soviet Empire, the velvet separation of Czechoslovakia, and the bloody destructive disintegration of Yugoslavia. Incidentally, it also coincides with the most successful regional integration experiment in diplomatic history – the European Union – which entails several important ramifications for self-determination: intensified integration on a nearly continental level in Europe, combined with the formation of the European Economic Community, followed by the EC and the European Union with its Euro-Regions and subsidiarity regulations. This has encouraged communal activities and responsibilities and even

devolution, as in the case of Scotland, and further struggles for self-governance, as in the case of Catalonia. It has contributed to new understandings of community related to authority above and below the state and encouraged individuals to adopt multiple identities. This suggests the possibility of defining multiple ‘selves’ simultaneously, rather than a dichotomous choice between the “self” and the state or the “self” and the “other”. Obviously it all presupposes a certain level of education and mental flexibility and – ideally – the acceptance of ‘multiple identities’.

Globalization at the end of the 20th century also saw major advances in education, the status of women, human rights, information exchange and communication technology. All that has contributed to what I call “individual empowerment”: shaping individualization and increasing the role and influence of individual actions far beyond local, communal, national or regional boundaries. Never before in the history of mankind could an individual man or woman, independent of status, race, color, or age mobilize and influence so much on so global a scale, at any time and any where in the world – provided they are equipped with the appropriate technical devices and internet connection. Also NGOs and non-state actors in conjunction with the internet have become an increasingly important factor in issues and struggles related to self-determination.

These elements, along with the emergence of transnational networks, permit those who are attempting to achieve self-determination to garner more effective support and mobilization abroad, most often thanks to diasporas. On the other hand, these factors encourage all those who are opposed to the self-determination initiative to bring to bear much more radical and far-reaching measures – including cyber operations – to resist and suppress it¹⁰. More than ever before, self-determination claims and crises began to have reach, resonance and impact far beyond their territorial boundaries.

Furthermore, the emphasis upon the obligation to support fundamental human rights and the protection of women and children has become a defining characteristic of our time. Widespread general acceptance of this obligation is derived from increasing education, a greater sense of entitlement, the empowerment of both women and also the younger generation, and various UN initiatives. In 1997, UN Secretary General Kofi Annan introduced the concept of “individual sovereignty”¹¹. In conjunction with the “responsibility to protect” (RtoP/“R2P”) – which is the attempt to develop a normative base for intervention by the inter-

¹⁰ See the cyber operations by Russian experts in Estonia and in the Georgian crisis 2008. *Stephen J. Lukasik, Seymour E. Goodman, David W. Longhurst, Protecting Critical Infrastructure Against Cyber-Attack*, in: Adelphi Paper 359 (2003).

¹¹ “State sovereignty, in its most basic sense, is being redefined – not least by the forces of globalization and international co-operation. States are now widely understood to be instruments at the service of their peoples, and not vice versa. At the same time individual sovereignty – by which I mean the fundamental freedom of each individual, enshrined in the charter of the UN and subsequent international treaties – has been enhanced by a renewed and spreading consciousness of individual rights”, see *Kofi A. Annan*, Two concepts of sovereignty, in: *The Economist* (18 September 1999) at <http://www.un.org/News/ossig/sg/stories/kaecon.html>.

national community (ideally under UN Security Council mandate). This emphasis on individual rights and sovereignty brought into the limelight the conditions under which outside powers might intervene in self-determination crises¹².

The second period in the post-Cold War era began with the brutal terror attacks of September 11, 2001, against American targets and the *jihad* proclaimed by al Qaeda. The U.S. under President George W. Bush and its allies responded by declaring the “Global War on Terror” (GWOT). These events have commenced a new period that has changed the international environment, governmental policies and the role of international organizations, and recalibrated the meanings of state, sovereignty and self-determination. Now suddenly the invocation of self-determination has attracted strong resistance from central authorities, many who tried to combine their fight against liberation movements with their participation in the GWOT¹³. Nevertheless, Sir Michael Howard correctly addressed the incompatibility of declaring “war” on an abstract term like “terrorism”, specifying that this is not a military confrontation between sovereign members of the international community, but a *campaign* for values and policies against terror. Its conduct and extent can thus be easily manipulated and re-interpreted¹⁴.

The post-9/11 international system saw rather abrupt changes in governmental policies towards freedom movements and a fundamental about-turn in the role of the state, i.e. the nation-state came back “with a vengeance” post-9/11 (the ‘pendulum has swung back’), reassessing its central position concerning security, protection, enforcement and border control. This new state of affairs is rather different from the 1990s, when the role of the state and sovereignty seemed to become progressively diminished in favor of a nearly “global village”. Then liberation movements were seen as more worthy to be supported by Western powers, especially the United States. Following the 9/11 terror attacks, one could say that the state and its institutions “fought back” as an actor in the international system by reaffirming its authority, re-enforcing border and national security, and trying to enhance control even over international trade and communications, including the Internet. This increased authority also entailed curtailing the liberties of the citizens, as well as the generally diminished readiness to accept opposition or even dissent. On the other hand, powerful states have begun to project their power upon weaker states, as the institutional fragility of the latter can be seen as a potential menace to international security and the interests of the former. Many view weak and fragile states as a potential wellspring for terror organizations. Consequently, this once again demonstrates that a weaker state is much more susceptible to the demands of greater powers. Radical movements and related international

¹² See Lee Feinstein, Anne-Marie Slaughter, A duty to prevent, Foreign Affairs (January/February 2004). On intervention, see Gary J. Bass, Freedom’s Battle: The Origins of Humanitarian Intervention (New York 2008).

¹³ Sir Michael Howard, The Long War, Speech at IISS Global Strategic Review Conference (Geneva 2006).

¹⁴ Sir Michael Howard, What’s in a Name? – How to fight terrorism, in: Foreign Affairs (January/February 2002).

networks could also exploit such weakness. Many argue that liberation movements and their onslaught against central authority contribute to the weakening of states and state institutions. Self-determination and struggles for devolution are much more dangerous if the central authorities appear too weak to resist. Typically, other concerned states could try to confront such threats. Post-9/11, the increasing readiness surfaced to interpret any self-determination movement as radical, even as a mask for terrorist activities, and thus elicit all the ramifications of the GWOT; as for instance, a call for international intervention. Obviously this would depend on the readiness of the international community and neighborhood to assist, which will ultimately be linked to interests in the region, on resources, etc. and whether there are other threats possibly emerging. The greater the security threat or the outside interest in maintaining a stable government, the higher the international readiness to assist and prop up an embattled state and its institutions – hence to resist self-determination and secession claims.

The terror attacks since September 11, 2001 in the U.S., Madrid, London, Istanbul, Indonesia and Moscow have all contributed to heightened threat perceptions and have alarmed citizens and authorities alike by putting emphasis on national and international security initiatives.

These events did increase public readiness to harbour suspicions against anything opposing governmental interests. Intelligence and special operations have thus intensified against suspected terror activists and organizations. While understandable in the aftermath of the 9/11 attacks – in response to the hitherto unknown experience of catastrophic terrorism and the worst attack against U.S. territory since Pearl Harbor some sixty years earlier – the belligerent rhetoric of the Bush Administration contributed to an international aura of suspicion and intolerance. New U.S. security and defense mechanisms, subsequently adopted by other NATO members, included dramatically increased border and immigration controls, as well as selective renditions and secret abductions. This brought about an icy international perception towards the US. I would like to emphasize that on the “day after”, September 12, 2001, the entire world empathized with the United States and the victims of the heinous attacks on the World Trade Center and the Pentagon, and with the heroes over Pennsylvania. Even so, the way in which the GWOT response eventually unfolded (see Guantanamo) did apparently harm international public opinion vis-à-vis the USA and contributed to general intolerance to liberation movements across the globe¹⁵. Richard A. Falk has lamented that the GWOT has reduced the acceptability of dissent or critique of official policies, especially in the United States. In such a climate, it could happen that any critique of governmental policies was easily accused to be unpatriotic or even anti-American in the US¹⁶. Such possible U.S. denunciations have also encouraged many governments elsewhere to use terrorism as a pretext for intensified and

¹⁵ Especially after the treatment of prisoners in Guantanamo and at Abu Ghraib became known. See the Pew Research Centre Surveys 2003 onwards.

¹⁶ Richard A. Falk, *The Nation* (New York 2003).

oppressive tactics against anyone suspected of instigating liberation movements. The exploitation of the GWOT and related and expected actions have been used by allies not only to silence domestic opposition and to muzzle unwelcome criticism, but also to endear oneself to the Bush Administration, to be seen as a loyal ally as well as in hopes of economic or other rewards. Moreover, allies may have shied away from permitting opposition activities to take place due to the fear that it would be seen as weakness of their state's authority or worse: as anti-Americanism, which could cause a negative relationship with Washington that would be detrimental to commercial and/or strategic relations. It is important to note, however, that after U.S. President Barack Obama took office in 2009, both the United States and the UK government under Prime Minister Gordon Brown have stopped using the term "Global War on Terror".

In the eyes of some, the GWOT has obtained a kind of self-fulfilling dynamic: in its fight against terrorism, some of its actions may actually cause further radicalization and lead to additional terrorism. This in turn demands a more extensive fight against terrorism and more resources. One could hence even discover a certain self-serving automatism, especially if claiming that any potential terrorist threat avails to politicians the opportunity to ask for ever more financial and other resources; which invites an expanded threat evaluation. Very few, if any, politicians would dare to point to the possible mutually reinforcing escalatory spiral¹⁷.

In recent years, non-state actors and the Internet are becoming ever more important elements of self-determination struggles. As the events of 9/11 have proven, non-state actors may seriously challenge even the most powerful actors in global affairs, using antiquated, yet widely available, means (e.g., knives) and civil instruments (airplanes, trains) to commit catastrophic acts of terrorism. This demonstrates the difficulty to stop any determined terrorist ready to commit suicide. Dangerous liaisons between organized crime and terrorists are possible – it is not unavoidable that such links also encompass liberation movements. Non-state actors such as organized crime and criminal transnational networks have demonstrated the ability to cooperate on a global scale, to exploit globalization, and to utilize discontent among suppressed populations and communities for their cause¹⁸. Many of them have used failed or fragile states as their base of operation. Obviously this enhances the chance that liberation movements receive also support from such networks; see for instance in the Balkans and in the Caucasus. In fragile or failed states, central authorities exert little or no control. Large-scale international smuggling and illegal trade with drugs, arms, alcohol and cigarettes, or precious metals and minerals has enhanced the dependence on these networks for financial support. Involvement in large-scale cyber crime schemes could be the next significant source of funding. Rogue governments elsewhere may be involved as well. In a globally interconnected world, it is possible that liberation move-

¹⁷ Ian Lustick, *Trapped in the War on Terror* (Philadelphia 2006).

¹⁸ The International Institute for Strategic Studies, *Strategic Survey 2001/2002* (London 2002) 5.

ments build upon support from all kinds of sources. Many people originally called freedom fighters have under these new circumstances become labeled terrorists and their respective organizations terrorist organizations/networks – rather than the liberation movements of the past. Nevertheless, it might well be that terror networks see interaction with radical elements of traditional liberation movements. All this has certainly contributed also to the intensification of state security operations and the readiness of key international actors to widen the definition of “terrorist” and intensify the fight against suspect elements. The U.S. Department of State has considerably enlarged its list of suspected terror organizations as a consequence.

Self-determination, Geopolitics and Great Power Politics

Multiple self-determination problems, with potentially disastrous consequences, are looming. Many are either intractable or continue to remain ignored, as in Africa and Latin America. Highly prominent while seemingly irreconcilable self-determination issues include the following: the problems in Belgium between the Flemish and Walloons; Cyprus; South Ossetia, Abkhazia, Nagorno-Karabakh in the Caucasus; Kashmir; the Caspian Sea area; and the Kurdish issue. Other smoldering crises include Indonesia; the Uyghurs and Tibetans in China; and the newly prominent push for more rights for the Azeris and Kurds in Iran or for the Baluchis in Pakistan¹⁹. In addition, one must not forget the most complicated and seemingly unsolvable problem of all: the situation concerning the Palestinians and the future of Jerusalem. In some cases, the communities concerned simply want to end their suffering and perceived suppression by secession and independence. However, in addition to such internal communal motivations, certain outside powers may have an interest in fomenting aspirations for self-determination and secession in order to instill unrest and instability or to cause the transformation of a particular regime or state²⁰. In this way, self-determination and its aspirations become a tool to fulfill the geostrategic objectives of major global actors.

With the advent of the *Responsibility to Protect*, the readiness of the international community to get involved in self-determination crises in order to avoid bloodshed and assist those oppressed – i.e., intervention to protect individuals from flagrant violations of fundamental human rights – increased at the expense of traditional notions of state sovereignty. Global public opinion has contributed to that. Nevertheless, several examples demonstrate that *realpolitik* considerations and national interests of great powers still dominate. For example, compare the international response to Kosovo and Chechnya. Both provinces were situated

¹⁹ Peter W. Galbraith, Iraq: The Way to Go, in: The New York Times Book Review, Volume 54, Number 13 (August 16, 2007); Ali M. Ansari, Confronting Iran (New York 2006) 60–61.

²⁰ See reports about U.S. \$75 million earmarked for Iranian opposition groups – also to enhance self-determination ideas amongst Kurds and Azeris in Iran. See LISD Report on Iran (2007) www.princeton.edu/lisd.

within the sovereign territory of a state – Yugoslavia and Russia, respectively. In both cases, serious and widespread violations of human rights took place. British Prime Minister Tony Blair raised standards on human rights and a morally acceptable conduct of internal affairs during the Kosovo Crisis of 1998–1999. He found that certain legal and moral-ethical standards warranted NATO's operations against Belgrade. The case of Chechnya, a situation comparable to the Kosovo crisis in terms of sovereignty and conduct by central authorities, has brought about a completely different international reaction: namely, none. Clearly, *realpolitik* considerations – that is, great power interest – drove international actors to inaction in order to remain friendly to President Putin and to Russia. Several dimensions may have played a role, certainly Russia's energy resources and wealth of other raw materials, its nuclear arsenal, and its position as a veto-wielding permanent member in the UN Security Council. So while the international community took forceful steps, including NATO air operations on European territory, to stop human rights violations in the Balkans, no such actions were undertaken to protect the Chechens. Incidentally, the delivery of the secret ICTY indictments to Yugoslav President Milosevic and his wife, and to Yugoslav Vice President Milutinovic and his wife might have been of critical impact to end the Serbian fighting in Kosovo. In 2008, under the direction of the U.S., Western champions declared Kosovo independent *sui generis* – to that day, however, Kosovo still has not been recognized by all 191 states²¹. While this was a unique case of self-determination that should not set any precedent, the case of Kosovo did just that. Russia was quick to counter with support of its own self-determination *sui generis* in South Ossetia and Abkhazia. This emphasizes the role of self-determination in spheres of influence and great power politics²².

These cases demonstrate that the treatment of self-determination claims and self-determination crises by the international community can be fundamentally different depending greatly on how the projected outcome fits great power interests. As discussed above, the George W. Bush Administration brought about a critical change in approaches to self-determination following the 9/11 attacks. Suddenly, all those who strove for self-determination and have been engaged in struggles for liberation became termed “terrorists” by their respective central authorities, largely because these governments hoped for benefits from the United States if they engaged in expected behavior and supported initiatives during the Global War on Terror. Already in the late 1990s, Slobodan Milosevic, then President of Serbia and Montenegro and facing severe domestic challenges, called the Kosovars who were struggling against repression “terrorists” and the Kosovo Liberation Army (KLA), a “terrorist organization”²³. Indonesian leaders referred

²¹ Recognition is one of the Critical “R”-Words of Self-Determination – such as: *Reconciliation, Reintegration, Regionalization*. See Wolfgang Danspeckgruber, Annotated Alphabet for Self-Determination and Crisis-Diplomacy, LISD-Paper (Princeton 2008).

²² See Uriel Abulof, Wolfgang Danspeckgruber, Two Rights Make a Wrong – Self Determination Revisited, LISD Commentary, www.princeton.edu/lisd (March 2009).

²³ Milosevic, however, was later compared to Saddam Hussein and attracted the wrath of the

to the East Timorese in similar terms. Russian President Putin followed suit around that time, comparing Moscow's operations against Chechen fighters to a war against terrorists. Putin used this language to establish a relationship with the new Bush Administration and to deflect the international outcry about the Russian brutality employed against the Chechens. The actions of these governments show *realpolitik* considerations to be the dominant overriding factor in squelching self-determination movements. The Chinese government has on several occasions acted with force against "what it considers to be the religious extremist, separatist, and terrorist activities of Uighurs – a Turkic-speaking, Muslim ethnic group primarily residing in the Xinjiang Uighur Autonomous Region"²⁴. It was easy for Beijing to represent this as being part of its own campaign against terrorism, as it was indeed very much in sync with the Bush Administration's own policy.

Now, in marked difference to earlier times, the United States and many of its allies have altered their previous and frequently unqualified support for particular groups of "freedom fighters" – such as the international support that the KLA enjoyed in their armed operations against Serb suppression²⁵. Then, there still existed – in the words of William C. Wohlforth – a unipolar moment in the international system in which American hegemony was active and effective and at play. In the late 1990s, Washington's policy towards certain regions like Kosovo has been to try to resolve particular issues as soon as possible by supporting self-determination, secession or independence. This strategy might ignore the tremendous signalling power of such an action – i.e., the potential enticement for communities elsewhere who compare themselves with the Kosovars, thus expecting equally favorable treatment by the leading power. The Kurds and peoples in the region from the Black Sea eastward could be other cases in point. Peter Galbraith argued for self-determination and secession as a possible avenue to settle the problem of the Kurds in Iraq²⁶. Superficially appearing to be an innovative solution, such a proposal typically ignores the enormous regional ramifications a possible sovereign Kurdistan independent of Iraq would have. Just imagine the reactions from Turkey and Iran and their intent for *revanchism*. Strategies to fix complex and intricate ethnic problems perhaps can suggest quick and seemingly simple solutions in a particular case; however, these may cause long-term negative and destabilizing ramifications with high costs in the region and could further compli-

international community; he was perceived to be too close to Europe's center to be permitted to 'get away' with his repressive politics (see *Madeleine Albright*, Madame Secretary [New York 2003] 378–407).

²⁴ *Ed Shin*, Islam with Chinese Characteristics: A Case Study of the Uyghurs and the Hui, Research Paper, Program on Religion, Diplomacy, and International Relations, LISD (Princeton University 2009).

²⁵ *Michael W. Doyle, Stephen Holmes*, Arm the K.L.A., The New York Times, op-ed. (May 25, 1999).

²⁶ *Peter W. Galbraith*, The End of Iraq: How American Incompetence Created a War Without End (New York 2007).

cate problems elsewhere via copycat ambitions. It is important to try to find a solution that takes into account the local, communal, national and regional dimensions, and manages to contribute to longer-term stability, peace and prosperity. Less is many times more – and the region as a whole has to be considered. Redefining boundaries will hardly accomplish this, since such an action always can lead to *revanchism* and instability for years to come. It is often the case that regional integration and multiple identities can offer an answer²⁷.

It is not clear how soon change can occur with regard to these transformations of the meaning of self-determination; nor is it clear whether and when the United States will again begin to distinguish, and to convince others to distinguish, between liberation and self-determination movements on the one hand and terrorist organizations on the other. Anti-Americanism still abounds in many – especially Muslim – parts of the world. Even since President Obama's election, significant anti-American feelings remain. While American support of a certain group's self-governance causes would have created support and positive reactions from other states as well during the Cold War, this may cause the opposite effect post-2004. Such an observation re-introduces the antagonistic dimensions of the geopolitical power balance, this time combined with major concerns about values and religious-cultural aspects, as well as the rising economic influence of other powers like Brazil, India, China, and a struggling Russia (the BRIC states). The notions of ideologies and cultural-religious beliefs and traditions have found their way back into the international discourse, thus affecting arguments for land, liberty and basic human rights. A community certainly has the option to ignore or counter policy suggestions received from the West because of their Western (Judeo-Christian) origins. There is a propensity to criticize these as "Americanisms" and relate them to supposed interests of American hegemony or Western dominance. (It could be important, however, to examine the base of these perceptions and see how they could be altered.) I assume this is a consequence – although hopefully only of limited duration – of the GWOT, which many have come to perceive as a conflict against the Islamic World primarily condoned by the U.S. and its allies. While the state has an obligation to combat terrorism in order to protect innocent civilians from harm, methods like torture, illegal abductions, or extraordinary renditions seem not only to enhance antagonism, but also cause further radicalization against those who employ such methods. In addition, these methods contradict the very values on which the United States of America and its Constitution have been built. I also believe that information received from interrogations under torture is untrustworthy; moreover, many courts and legal systems constitute such information to be invalid.

Perhaps due to the wavering of global U.S. leadership and the "uncertain" appeal of American power at the beginning of the third millennium, the inter-

²⁷ Wolfgang Danspeckgruber, Kosovo's Independence – Limit its potentially devastating effects by offering EU membership to Kosovo and Serbia, LISD Commentary (March 2008) http://www.princeton.edu/lisd/commentary_archive.html.

national balance of power has shifted, such that one could say the world is out of balance: indeed, it is becoming increasingly multi-polar and not necessarily more stable, while seeing new actors and new forms of interaction like the Internet and social networks. Thus, according to the realist perspective, the struggle for power and influence has become more crucial. The international system is perceived by many as being in imbalance, and many actors will look for change in that system, which they believe could be to their advantage. These actors also include non-state actors, which can operate independently from constraints that the state-members of the international system face²⁸. As Gilpin stated: perception, prestige and reputation are the main means with which that great power competition is conducted during peacetime. I would add economic prowess and diplomatic capabilities. The potentially increased frequency in balance of power struggles can also mean that self-determination might be used as a tool for great power politics – for example, to achieve or prevent regime change or regime transformation in certain states in order to serve the great powers' geopolitical interests.

The case of Kosovo's independence, more specifically the debate about its international recognition, demonstrated the significant difference in opinions within the EU and between the U.S., Russia and China. The perceived relative decline of the U.S. and the ascendance of the BRIC states while the U.S. remains the leading military superpower in the international system, plus the resulting multi-polarity of the world are contributing to the process of creating an emerging order that potentially alters the framework and the options for those who strive for self-determination. On the one hand, there is no longer a strong pole or force whose opinion and strength decisively counts (which supports liberation movements and which has the willingness and capability to project its power towards achieving lasting change). On the other hand, this deficiency invites other actors, including non-state actors, to exploit instabilities, imbalances, discontent and potential to their benefit. Such misguided perceptions and evaluations tend to contribute to calamities. Therefore, while those interested in aspiring to self-determination may expect greater support, they may also be more easily caught in a web of geopolitical tensions, contradicting interests, and consequently become the playground of others' interests – from major states and minor powers to corporations, and to transnational (also criminal or terrorist) networks. If the leading powers are not willing to differentiate between legitimate independence movements and criminal or terror activities, and cannot agree on general principles for stability and predictability, or if international organizations are incapable to establish them, then there will be ample potential for crisis and instability in the years to come. The international system will become much more volatile.

²⁸ William C. Wohlforth with Stephen G. Brooks, *World Out of Balance: International Relations Theory and the Challenge of American Primacy* (Princeton 2008).

Self-Determination and Globalization

Technological progress and information disseminated by globalization have caused change. They are combined with increased education and personal mobility. This has also affected and improved the status of women in many places in the world. However, the question arises whether these changes will be gradual or become near-revolutionary. I personally witnessed in Afghanistan that while millions of cell phones are in use, many parts of the country still lack roads, railroads, electricity and running water. One can also find there extensive use of computers and the Internet – via satellite dishes and power generators – in a country that is emerging from nearly thirty years of conflict and ranks among the very poorest in today's world. The use of such sophisticated technology today in an otherwise archaic society certainly represents not a gradual change, but rather a revolutionary transformation, hurdling over generations of expected societal development. It is a generational phenomenon, as it profoundly affects the youth – it is also them who actually promote that rapid development. This jump in communications technology and westernization is however prone to produce backlash²⁹.

Some benefits of increased globalization include the distribution of knowledge, ideas and information. On the negative side, globalization fosters the influence of detrimental ideas in crises allowing escalation, which obviously affects those striving for self-determination. In economic terms, globalization reduces the costs of interaction; it transfers know-how and labor; it connects markets; it promotes economies of scale through the international division of labor and through specialization; and it permits the involvement of the masses in the international economic system. Globalization also reduces geographical distances; affects the factors of time and costs; offers new products, flavours, experiences, or simply a wider variety of goods and services for the consumer as well as a wider range of activities and operations for the supplier. However, many challenges also stem from this more open and interconnected market. Globalization changes perceptions (in terms of a “global village”, virtual world, the interpersonal “imminence” of real-time, and constant connection) via the possibility to communicate instantaneously, interactively and globally at any time under any climatic conditions. It also has ramifications for education and information, health, the environment and socio-economic development, and thus for values, customs, religious beliefs and even national identity. National identity can become both challenged and strengthened by globalization. Identity can be enhanced by the adaptation and incorporation of elements of other cultures into traditional national identities³⁰. Nevertheless, communities clearly can be defensive and closed against foreign influence. In its ideal form, successful and universal globalization may render self-

²⁹ It is seen by many (particularly the Taliban) as a revolutionary unsettling of traditional values; hence this jump produces tensions and may well produce a backlash. This was the reason behind the many attacks on the Cell phone transmitter towers 2008/09. Nevertheless, it should not be forgotten that Kabul was quite advanced in the 1970s.

³⁰ See Anthony Appiah, *Cosmopolitanism: Ethics in a World of Strangers* (Norton 2006).

determination unnecessary or at least disconnect it from its state-shattering character, since each and any one community would be able to be a member of that global village. This will emphasize another meaning of self-determination: to define one's destiny.

Globalization can and will have many meanings for self-determination: it can be a state of affairs or a condition within which struggles occur; it can rapidly inflame or defuse the situation by its reciprocal effects among countries or among actors of different countries; and it can empower diasporas, enhance their influence, and provide linkages via trans-border flows of people, capital, goods, services, information and ideas. Technological progress – information technology and real-time interactive communications – not only can generate support for those trying to achieve self-determination, but also may serve as an instrument to fight it. It invites suppression by the central authorities. Even for reticent individuals who oppose the challenge to their values, technological advances can offer welcome tools to achieve their ends. Alas, technology has also greatly advanced and distributed the know-how and information about highly capable weapon systems³¹. Remotely piloted vehicles, RPV, drones, URV, and robotic weapons have entered the battlefield and have overcome hitherto unthinkable distances – such as the conduct of operations in Western South Asia from a military base in Florida. Arguably, they can assist outside involvement in any developing (self-determination) crisis from afar and renders interference in crises on behalf of any party much easier. Local politics and grievances thus become even more global. This technological leap for some great powers, however, also accentuates the distinction between the “haves” and the “have nots”.

Technological progress and globalization have obviously also augmented the capabilities of diasporas to influence local self-determination struggles from far away. Through the shrinking of distances, heightened information and increased public involvement, domestic policy has often become pitted against foreign policy interests. The Internet has played and will play an ever more intensive and critically important role. On the one hand, it serves to mobilize international public opinion and to enhance outside awareness and support. The use of the Internet also highlights the generational dimension in self-determination crises, since the younger generation works, uses and is affected by the Internet. On the other, it can be used as a new means to attack state authorities and institutions, websites, etc. – for example, through cyber warfare – or to address citizens and local communities. Cyber technology and related security operations add an entirely new dimension. Obviously much of today's information travels, is accessed and supplied via the internet. On the other hand, much critical information, for security,

³¹ It was known that during the Bosnian wars ca 1994 Karadjic et al. tried to acquire a nuclear device for decisive strike. Today there is great concern about possible bacteriological or chemical weapons used by terror organizations and the possible manufacturing of “dirty weapons”. It is in the realm of the thinkable that in future self-determination conflicts these systems could be deployed and even used.

economy, health, administration is stored in electronic devices – hence they are becoming important: both to have, maintain, and defend them, or to harm and destroy them in case of crisis. The cases of Bosnia, Kosovo, Chechnya and Estonia stand out and also Georgia/South Ossetia has become a warning example. In each of these cases, the Internet was employed both as an instrument to mobilize international public opinion, create attention, and hopefully assistance; while it also served as a medium for attack; foreign authorities or also non-state actors (e.g., foreign operators as in the case of Georgia) carry out attacks against websites and computer systems – even against state institutions like ministries and financial authorities – in the respective target state or community³². Related social websites like Facebook and Twitter have been occasionally forced to shut down in such crises due to cyber attacks.

On a more general level, the key effects of globalization can be discerned in seven central themes. I call them the “Seven G’s” of globalization: *God, Gold, Gender, Generation, Governance, Google and Geography*:

“God” – Through world religions and so called hybrid religions, religious information is increasingly being circulated in new and different ways. Strict types of religious organizations have been and are being formed; their activities, teachings and experiences are more turbulent and get more scrutiny than they would have in the past, as religions have exchange with and challenge each other in this era of globalization. Modern communications technology permits religious leaders to reach everyone, all the time, everywhere and in an interconnected setting.

This theme also encompasses the issue of values that are dear and critical to the historic, current and future life of a community. The perception of the security of one’s culture is currently being challenged in an unprecedented way: there is a widespread fear of Americanization – much of what was seen in the past as Westernization. Today, other cultures are disenchanted with the idea of uniformity in the style of Starbucks, Big Macs, Coca Cola, Levi’s, Nike, etc. and in the prevalence of Judeo-Christian thinking and interpretations. It appears that identities have been or are being changed, albeit perhaps more in certain religions than in others. This struggle between values has created a dichotomy that has come to reinforce national – and, in some cases, religious – identity. This may be especially true with Islam, where religious belief is part of every aspect of life, as opposed to new “soft” religions in the U.S. and Asia. The problem of intra-religious tensions – for instance, between the Shia and Sunni communities – could affect the character and intensity of new dimensions of self-determination problems in the Middle East and beyond. It is surprising how such intra-religious antagonisms can fully overshadow the traditional competition between the three monotheist religions Judaism, Christianity, and Islam. But already the very bloody and destructive battles between Catholics and Protestants during reformation and counter-reformation offered proof for the intransigence of such fratricide wars. Ob-

³² Lawrence Freedman, The Revolution in Strategic Affairs, in: Adelphi Paper 318 (1998).

viously, self-determination crises where such inter-religious dimensions do play a role are highly prone to escalate and also draw in engaged outside powers. It is upon the regional and international community to undertake anything in anticipatory fashion to lower the crisis potential.

“Gold” – Commerce is certainly a main beneficiary of globalization, not only through market access, cheaper products and profit, but also through exploitation of cheaper production sites. However, the latter can bring about unemployment and economic insecurity in certain areas. Greed is a prevalent and negative aspect of globalization. Money and resources affect self-determination movements from their inception to the final execution of secession and independence. Corporations can be key actors in international relations, and corporations can have key interests in self-determination issues.

“Gender” – As globalization has largely encouraged the active participation of women in the public sphere, it can serve as an “equalizer” of the sexes and has increased international attention on women rights. It offers more unbiased information and challenges sexist misrepresentations, and so can serve the “women’s cause”. Women indeed have become much more involved in politics. The exchange of ideas, information and access to information has certainly assisted their public role, impact and exposure in many societies all over the world. Globalization permits them to interact between cultures and continents, and to build networks. The mother-child relationship has attained a new meaning in our time, not the least with social networks and real, true personal interconnection. Their impact on crises – both their development and management – has proven to be substantial. The role of “mothers” against conflicts, as in Chechnya and in Kosovo, was magnified by the use of the Internet and achieved global prominence.

“Generation” – The youth today are more mobilized, motivated, influenced, informed, interconnected and educated than ever before. They are the ones benefiting most from individual empowerment. For the young ones, that empowerment is key. The youth are often key actors directly involved in conflicts – increasingly also in the armour, and are the first to fight for the future of their community. In many states they now represent up to 65% of the entire population. They are also the first to explore the technological possibilities that allow individuals to partake in global interdependence. Modern youth have grown up with easy access to more sophisticated communications technology and ever more miniaturized instruments that permit them to reach a near global audience. Their life is penetrated by technology – in schools, medicine, the workplace, and new social media. Their influence on communal, national and global politics has never been greater and rises via non-state actors and networks. Obviously, this especially impacts those countries with predominantly young populations and high birth rates.

“Governance” – Governance deals with matters in daily life that are relevant for the community, the sub-state, or the state. They can comprise law and order, security, education and culture, health, fiscal matters, currency and custom. This is all relevant for self-governance. Governance also represents all those aspects from legitimization to leadership, to effective implementation of governing decisions

and administration. In the words of Count de Maistre, “Any people has the government it merits.” Elsewhere, I have argued that maximized self-governance and regional integration can serve as an instrument to avoid secession, independence and classical sovereignty while offering maximal autonomy to the community. In many situations, this could offer an ideal – and cost-effective – situation for a community that looks for greater independence from the central authority and/or other communities within the state territory without establishing full independence. It requires the readiness to accept multiple identities, but it also avoids redrawing boundaries. The national constitution is of critical importance to find a solution based on law and transparency that proves acceptable to all involved. Intensive participation in global integration may actually diminish the appeal of traditional statehood.

“**Google**” stands for information, communication, the internet as such. The offer of increased citizens’ access to media and information: both to learn and consume, but also to participate and supply; to report their stories to Governance represents also all those aspects from legitimization to leadership, to effective implementation of governing decisions and administration. We have witnessed this in countless crises: What previously went on unreported for weeks suddenly captured headlines once it entered the internet and citizens were able to offer the news and discussions, and submit messages and videos of the violence and upheaval to media sources such as Al Jazeera via YouTube, which is owned by Google. Obviously this raises a key question: the difference between those who can access the internet and use Google, receive information and participate in the exchange, and those who cannot. It heightens the role of non-state actors and focuses on the power and determination of the individual actor.

“**Geography**” addresses dimensions of distance, topography, and climate; as well as the dictum “we can change everything – except geography”. Globalization (combined with modern technologies) certainly makes them less relevant. Wherever I am: whether in Zermatt, Switzerland or in Zimbabwe, Africa, I can still participate in the globalization process, and if I am equipped with the appropriate technologies, can do so interactive in real-time. These technologies also assist to redress climatic impediments and inclemencies – however only to a certain degree. Major changes in climate and their effects on sea levels and glaciers, however can provide for new challenges – entire habitations as in coastal or alpine areas, and lines of communications, can be altered.

Summary

Tensions exist in the current international system between three competing concepts: the generally-acknowledged tendency of globalization towards the creation of a global village with integration and real-time interaction which emphatically shrinks geographical distance; augmented individual empowerment; and the

volume of trade in goods and services. Modern technological capabilities, widespread distribution of information, access to the Internet, better education, and increased awareness and protection of human rights have fostered individual empowerment by permitting the individual citizen of any community – as long as she/he has access to the Internet – to communicate with whomever, wherever and whenever, and to be interactive in real-time on a near-global scale. This has also led to the increased mobilization of women and youth – as can be seen in the participation of ever-more actors below the age of 20. Individual empowerment fosters the democratization of local, regional and foreign relations, as it offers the individual or group to exert direct as well as indirect (i.e., via outside interlocutors) influence. Obviously this benefits those non-governmental organizations and non-state actors whose reach and immediate impact is hitherto unrivalled and will continue to increase. Clearly, individual empowerment and the influence of communities can be seen as key elements of contemporary global interdependence. Globalization also fosters the community's search for greater identity and, hence, self-determination. There exists an inherent tension between globalization and communal identity. In many critical parts this will be accentuated by lingering ("frozen") conflicts reflecting self-determination issues.

The role of non-state actors can add another complicating dimension to the relationship between central authority and community. Arguably, these forces are changing also the relevance of sovereignty, and hence the meaning of the state in the 21st century. The role of the state is presently exposed to challenges from below – the community – and from above – the incentive for regionalization. In the global village – beyond state boundaries, mobility, the exchange of information, and trading of goods and services via the Internet – the state seems much less relevant. While the state or the central authority may provide certain services and disaster assurance, non-state actors can take on its tasks and it no longer seems to represent the one and most important objective for a community or the most relevant condition to participate in the world³³.

In our era of globalization, identity and nationalism remain potent factors as well; indeed many societies and communities see the need to resist the intrusion of certain aspects of globalization; we see an increasing desire to defend communal core values and identity against the intrusions "from outside", such as "Western" (or Judeo-Christian) consumer culture, materialism and over-technologization. Anticipatory solutions should permit ways for a community to fulfill its aspirations of greater self-governance without conflict, bloodshed and destruction, while guaranteeing equal rights, justice and prosperity to the others. It seems that the acceptance of multiple identities and security guarantees could contribute to such a solution, while also permitting continued participation in globalization. Whereas the politics of the GWOT have largely subsided, continued defensive-ness vis-à-vis self-determination is still prevalent in China, Russia, Turkey and Spain. Such defensive actions can also circumvent and eventually hamper globali-

³³ See Prince Hans-Adam II, *The State in the Third Millennium* (Liechtenstein 2009).

zation. They certainly can cause crises. *Plus ça change, plus ça reste la même chose* – self-determination obviously continues to maintain much of its appeal for communities as it represents freedom and liberty; while it retains its dangerous image as a possible cause for tensions, conflict and the destruction of states. Anticipatory policies – such as multiple identities, education, regional integration, and trans-national cooperation – should assist to reduce the appeal of state-shattering self-determination on the part of the communities, and consequently diminish the concept's threatening image for central authorities. In the macro regions of a more just and prosperous, globalized and integrated world, the state-shattering dimension of self-determination should ideally become ever less relevant.

Selected Bibliography

- Beitz, Charles R.*, Political theory and international relations (Princeton 1999).
- Buchanan, Allen E.*, Justice, legitimacy, and self-determination: moral foundations for international law (Oxford, New York 2004).
- Buchheit, Lee C.*, Secession: the legitimacy of self-determination (New Haven, Conn. 1978).
- Calhoun, Craig*, Nationalism and Ethnicity, in: Annual Review of Sociology 19 (1) (1993) 211–239.
- Carol, C. Gould*, Self-Determination beyond Sovereignty: Relating Transnational Democracy to Local Autonomy, in: Journal of Social Philosophy 37 (1) (2006) 44–60.
- Carr, Edward Hallett*, The future of nations; independence or interdependence? (London 1941).
- Cassese, Antonio*, Self-determination of peoples: a legal reappraisal (Cambridge, New York 1995).
- Castellino, Joshua*, International law and self-determination: the interplay of the politics of territorial possession with formulations of post-colonial national identity (The Hague, Boston 2000).
- Clapham, Christopher S.*, Africa and the international system: the politics of state survival (Cambridge, New York 1996).
- Cobban, Alfred*, The nation state and national self-determination (New York 1970).
- Cohen, Lenard J.*, and *Dragovic-Soso, Jasna* (eds.), State collapse in South-Eastern Europe: new perspectives on Yugoslavia's disintegration (West Lafayette, Ind. 2008).
- Connor, Walker*, Democracy and National Self-Determination: Yesterday, Today, and Tomorrow. In Empire & terror: nationalism/postnationalism in the new millennium, ed. by *B. Aretxaga* (Reno 2005).
- Conti, Erika*, The Referendum For Self-Determination: Is It Still A Solution? The Never Ending Dispute Over Western Sahara, in: African Journal of International and Comparative Law 16 (2) (2008) 178–196.
- Coulthard, Glen S.*, Subjects of Empire: Indigenous Peoples and the “Politics of Recognition” in Canada, in: Cont. Pol. Theory 6 (4) (2007) 437–460.
- Crawford, James*, The creation of states in international law (Oxford, New York 2006).
- Dahbour, Omar*, Illusion of the peoples: a critique of national self-determination (Lanham, Md. 2003).
- Danspeckgruber, Wolfgang*, Self-Governance Plus Regional Integration: A Solution to Self-Determination or Secession Claims in the Emerging International System; Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association (Boston Aug 28, 2002) http://www.allacademic.com/meta/p65628_index.html.

- Danspeckgruber, Wolfgang*, Self-determination, Self-governance, and Security, in: International Relations Vol 15, No. 11 (2000).
- Danspeckgruber, Wolfgang*, The self-determination of peoples: community, nation, and state in an interdependent world (Boulder 2002).
- Danspeckgruber, Wolfgang*, Self-determination and self-administration: a sourcebook (Boulder 1997).
- de Beer, F. C.*, Exercise in futility or dawn of Afrikaner self-determination: an exploratory ethno-historical investigation of Orania, in: Anthropology Southern Africa 29 (3/4) (2006) 105–114.
- De-Shalit, Avner*, National Self-determination: Political, not Cultural, in: Political Studies 44 (5) (1996) 906–920.
- Eastvold, Jonathan C.*, Toward a Unified Theory of Self-Determination, in: American Political Science Association (Philadelphia 2003).
- Emerson, Rupert*, From empire to nation; the rise to self-assertion of Asian and African peoples (Cambridge 1960).
- Etzioni, Amitai*, The Evils of Self-Determination, in: Foreign Policy (89) (1992) 21–35.
- Freeman, Michael*, The right to self-determination in international politics: six theories in search of a policy, in: Review of International Studies 25 (03) (2000) 355–370.
- Grygiel, Jakub*, The Power of Statelessness: The withering appeal of governing, in: Policy Review 154 (2009).
- Halperin, Morton H., Scheffer, David and Small, Patricia L.*, Self-determination in the new world order (Washington, D.C. 1992).
- Hannum, Hurst*, Autonomy, sovereignty, and self-determination: the accommodation of conflicting rights (Rev. ed. Philadelphia 1996).
- Hannum, Hurst, and Babbitt, Eileen* (eds.), Negotiating self-determination (Lanham 2006).
- Hasani, E.*, Self-Determination, Territorial Integrity and International Stability: The Case of Yugoslavia. (Vienna 2001) Institute for Peace Support and Conflict Management, National Peace Academy.
- Heater, Derek Benjamin*. National self-determination: Woodrow Wilson and his legacy (New York 1994).
- Henrard, Kristin, Smis, Stefaan*, Recent Experiences in South Africa and Ethiopia to Accommodate Cultural Diversity: A Regained Interest in the Right of Self-Determination, in: Journal of African Law 44 (1) (2000) 17–51.
- Hughes, James*, Chechnya: from nationalism to jihad (Philadelphia 2007).
- Kohn, Hans*, The United Nations and National Self-Determination, in: The Review of Politics 20 (4) (1958) 526–545.
- Linklater, Andrew*, The transformation of political community: ethical foundations of the Post-Westphalian era (Columbia 1998).
- Lynch, Allen*, Woodrow Wilson and the principle of ‘national self-determination’: a reconsideration, in: Review of International Studies 28 (02) (2002) 419–436.
- Macedo, Stephen and Buchanan, Allen E.* (eds.), Secession and self-determination (New York 2003).
- Manela, Erez*, The Wilsonian moment: self-determination and the international origins of anticolonial nationalism (Oxford, New York 2007).
- May, Stephen, Modood, Tariq and Squires, Judith* (eds.), Ethnicity, nationalism and minority rights (Cambridge, New York 2004).
- McWhinney, Edward*, Self-determination of peoples and plural-ethnic states in contemporary international law: failed states, nation-building and the alternative, federal option (Leiden, Boston 2007).
- Moore, Margaret*, On National Self-determination, in: Political Studies 45 (5) (1997) 900–913.
- Moore, Margaret* (ed.), National self-determination and secession (Oxford, New York 1998).

- Moynihan, Daniel P.*, *Pandaemonium: Ethnicity in international politics* (London 1993).
- Musgrave, Thomas D.*, *Self-determination and national minorities* (New York 1997).
- Neuberger, Benjamin*, National Self-Determination: A Theoretical Discussion, in: *Nationalities Papers* 29 (3) (2001) 391–418.
- Philpott, Daniel*, Revolutions in sovereignty: how ideas shaped modern international relations (Princeton, N.J. 2001).
- Rehman, Javaid* and *Breau, Susan Carolyn*, Religion, human rights and international law: a critical examination of Islamic state practices (Leiden, Boston 2007).
- Rosecrance, Richard N.*, and *Stein, Arthur A.*, No more states?: globalization, national self-determination, and terrorism (Lanham, Md. 2006).
- Roshwald, Aviel*, The endurance of nationalism: ancient roots and modern dilemmas (Cambridge 2006).
- Roudometof, Victor* (ed.), Collective memory, national identity, and ethnic conflict: Greece, Bulgaria, and the Macedonian question (Westport, Conn. 2002).
- Snyder, Jack L.*, From voting to violence: democratization and nationalist conflict (New York 2000).
- Sorensen, Georg*, After the Security Dilemma: The Challenges of Insecurity in Weak States and the Dilemma of Liberal Values, in: *Security Dialogue* 38 (3) (2007) 357–378.
- Tilly, Charles*, National self-determination as a problem for all of us, in: *Daedalus* 122 (3) (1993) 29–36.
- Weller, M.*, and *Wolff, Stefan*. Autonomy, self-governance, and conflict resolution: innovative approaches to institutional design in divided societies (New York 2005).
- Whelan, Anthony*. Wilsonian Self-Determination and the Versailles Settlement, in: *The International and Comparative Law Quarterly* 43 (1) (1994) 99–115.
- Willens, Howard P.*, and *Siemer, Deanne C.*, National security and self-determination: United States policy in Micronesia (1961–1972) (Westport, Conn. 2000).
- Woolsey, Theodore S.*, Self-Determination, in: *The American Journal of International Law* 13 (2) (1919) 302–305.

Register

- Aachen 46
Abchasen, Abchasien 51, 109, 278, 318f.
Abdel-Ghani 201f.
Aborigines (Australien) 230
Absolutismus 10–12
Abu Ghraib 316
Aceh 318
Adria 147–149, 151, 153f.
Ägypten, Ägypter 30, 126, 134, 164, 167, 196, 201f., 227
Äthiopien 240, 264
affirmative action 258
Afghanistan XIV, 310, 323
Afrika, Afrikaner 25–27, 29, 35, 89, 100, 105, 107f., 118, 146, 165, 167f., 234, 264, 307, 313, 318
Afro-Asiaten 23, 29f., 33
Aggression, Aggressoren 135, 177
Ainu XVII
Al Jazeera 327
al Qaeda 315
Ålandinseln 265
Albaner, Albanien 146, 274–277
Allgemeine Erklärung der Menschenrechte 245
Allenstein 123
Allobrogen 75
Alpen 78, 146
Ambazonien 207f.
Ambrosius, Lloyd E. 116f., 143
Amerika, Amerikaner IX, XIff., XIX, 25, 46, 49, 75, 87–110, 133f., 164, 168, 230, 237, 307, 311, 315, 320–322
Anarchie XI, 98, 107, 109
Ando, Nisuke 215
Angriffskrieg 55, 57
Annan, Kofi 185f., 259, 314
Annan Plan 264
Annexionen X, 114, 118, 141
Anthropologie 3f., 9f., 19
Antiamerikanismus 321
Antifaschismus 134f.
Anti-Hitler-Koalition 130
Antwerpen 62
Apartheid 262
Apirana Mahuika 208, 249
Appeasementpolitik 128
Araber, Arabien 76, 116, 126
Argentinien XVI, 96, 226f., 236
Aristoteles VIII, 3, 8–11
Armenien, Armenier 114f., 123
Aruba 207, 211
Asien, Asiaten 28–30, 35, 76, 89, 107, 128, 131, 165, 168, 234f., 264
Assimilierung 232–234, 244
Atheismus 93
Atlantikcharta XII, XIV, 130f., 138, 166f., 170
Aufklärung X, 49, 51–53, 286
Australien XVI, 208, 226, 236, 252
Autarkie 8, 128
Autonomie XVIIf., 3f., 8–13, 15f., 18–20, 24, 27, 35, 47, 51, 81, 114–116, 120, 124f., 131f., 152, 160f., 198, 241–243, 255, 261, 278, 288, 296, 312, 327
Avignon 69–75, 81, 85
Axson, Stockton 161
Azeris 318
Baker, Ray Stannard 150
Balfour, Arthur James 126
Balkan 114, 307, 310, 317, 319
Balkankriege (1912/13) 115, 122
Baltikum 143, 163, 166, 312
Baluchis 318
Bandung 30
Bangladesh, Bangladeshis 196, 240, 312
Barbarem 8, 26, 31, 94
Bárcena, Manuel de la 97
Barère de Vieuzac, Bertrand 63, 73, 77
Basken, Baskenland 51, 312
Bauer, Bruno XIII, XVIII
Bazire, Claude 62
Behemoth 11
Beijing 312, 320
Belgien 61f., 74, 77–79, 85, 114, 116, 123, 142, 163, 197, 201, 210, 264–267, 270, 273, 275, 278, 280, 311, 313, 318

- Belgrad 151, 319
 Belissa 83
 Berichtsverfahren 247f.
 Berlin 26, 312f.
 Bern 149
 Bevölkerungstransfer 127
 Biafra 312
 Biron, Herzog von 66
 Bismarck, Otto von 26
 Blair, Tony 319
 Blickle, Peter 41
 Böhmen 47, 124
 Bogaards, Matthijs 261
 Bolivien 96
 Bolschewismus, Bolschewisten XIII, 117f., 141, 143, 145, 163
 Bonaparte, Joseph 95
 Borneo 169
 Bosnien 182, 259, 264, 272, 312, 324f.
 Bosnien-Herzegowina 151, 256f., 266–269, 271–278, 286
 Bougainville 266–280
 Bourbon-Parma 54
 Bouziri, Néjib 204
 Bozen 149, 265
 Brasilien 95, 100, 102, 195, 227, 236, 321
 Brazzaville 132
 Brenner 121, 146, 149, 156
 Brest-Litowsk 119, 143
 Briand-Kellogg-Vertrag 183
 Brissot, Jacques Pierre 57, 69, 72f.
 Briten 115, 126, 132f.
 Brown, Gordon 317
 Brügge 77
 Brüssel 60f., 63, 77, 81, 265–280
 Bryan-Verträge (1913/14) 183
 Buchanan, Allen 90, 295
 Bürgerkriege 11, 34, 88, 103, 122, 158, 160, 163, 181, 184
 vgl. USA
 Bulgarien 135, 182
 Buren (Südafrika) 118, 126
 Burgenland 123
 Burgwyn, James 150
 Burmesen 167
 Bush, George H. W. 312f.
 Bush, George W. 307, 315–317, 319f.
 Byrnes, James F. 135
- Caligula 11
 Cambon, Joseph 61f.
 Cambrésis 81
 Caporetto 144
- Carnot 78f., 81
 Casablanca 132
 Cassese, Antonio 197
 Cassin, René 201
 Catalina (Insel) 207
centripetalism 255, 257, 259, 261f.
 Chambéry 75
 Charisma 18
 Chile 96, 197
 China XVI^{f.}, 25, 27–29, 31, 83, 164, 312, 318, 320–322, 328
 Choiseul 45
 Christentum 18, 25, 31, 325
 Churchill, Winston 130–132, 134, 166f.
 Clemenceau 155
 Clermont-Tonnerre 52, 71
 Cloots, Anacharsis 59, 78
 Cobban, Alfred 113, 138
 Compiègne 45
complex power sharing 255–281
 Comuneros 41
 Condorcet 53, 58f., 64f., 72
Condorcet winner 262
conflict resolution 255–258, 262, 264f.
consociational power sharing 255, 258f.
consociationalism 259–261, 273
contrat social 4, 11, 14, 16f.
 Convenance 43, 48
 Coolidge, Archibald C. 124
cordon sanitaire 311
counter-reformation 325
 Cree-Indianer 194, 213
 Croes, Gilberto François 207, 211f.
 Curzon, Lord 127, 130
 Curzon-Linie 130, 133
cyber crime schemes 317
- D'Annunzio, Gabriele 153, 156
 Daes, Erica-Irene A. 231, 238
 Dalmatien 146, 151, 154
 Danton 64, 77, 79, 83
 Danzig 124, 129
 Darfur 184
 David, Eduard 119
 Davin, T. P. 191f., 219
 Dayton 259, 267
 de Gaulle, Charles 132, 167
 Deák, István 155
decentralisation 296, 303
decision-making 260
Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (2007) 239, 288
 Demokratie, Demokratisierung XIV, 10f.,

- 23 f., 28, 33, 115, 118, 131, 135, 138, 158–160, 162, 170, 178, 247, 296 f., 299, 301, 328
- Demos 8
- Despot, Despotie, Despotismus 52, 60, 63, 66, 75, 80, 83 f., 90 f.
- desuetudo* 176
- Deutsches Reich, Deutschland 29, 48, 85, 114, 116, 119, 121–123, 127 f., 132 f., 135, 142–144, 146, 162, 171, 224, 236, 311–313
- Wiedervereinigung 51
- Deutsch-Österreich 121, 149 f.
- devolution* 314, 316
- Diaspora 136, 314, 324
- Diderot 83
- Diergaardt, J. G. A. 208
- differential treatment* 258
- Diktatur 18, 130
- Diskriminierung 207, 209, 235, 238, 243
- Dodekanes 146
- Dominikanische Republik 96, 103, 162
vgl. Saint-Domingue
- Donaumonarchie s. Österreich-Ungarn
- Drago-Porter-Konvention (1907) 183
- Dreibund 146 f.
- Dritte Welt 107 f., 137, 158, 180 f.
- Ducos 83
- Dumbarton Oaks 158
- Dumouriez, General 64, 77
- Ecuador 103, 264
- Eden, Anthony 134
- Effektivitätsprinzip 180
- Egalitarismus 10, 28
- Elisabeth II. 208
- Elsaß, Elsaß-Lothringen 48, 57, 67–69, 85, 115
- Elsaß-Lothringen, Elsaß-Lothringer 114–116, 124, 142, 163
- Encyclopédie 53
- England 71, 129
- Entente 116, 121, 139, 146, 150 f., 154
vgl. Großbritannien
- Entkolonialisierung IX, XI–XIV, XIX f., 30, 89 f., 94, 98 f., 102–110, 132, 142, 158, 171, 181, 223 f., 226, 238, 240, 251, 287 f., 307, 311 f.
- Entkolonialisierungserklärung (1960) 30–33, 287
- Entwicklungsstand 232
- Eritrea 240
- Erklärung über die Rechte indigener Völker (2007) 239, 288
- Ermacora, Felix 203 f.
- Eroberungskriege 56, 59, 66, 72 f.
- Errera, Roger 210
- Erzberger, Matthias 119
- Estland 314, 325
- ethnische Säuberungen IX, 35, 186 f.
- Ethnozentrismus 34 f.
- Eugen, Prinz 43, 47
- Eupen-Malmédy 123
- Europa XI f., 26, 28, 31, 41, 67, 73, 75 f., 82, 88 f., 98 f., 105–110, 115, 123, 128, 134, 138, 141 f., 156, 159, 163, 165, 170, 264, 286, 311–313, 319
- Europäer IX, XVI, 27, 99, 101, 104, 107, 125, 164, 168
- Europäische Union (EU) 224, 267, 313, 322
- European Advisory Commission* 134
- Eurozentrismus 26–28
- Evans, Vincent 203
- Evolution 3
- Facebook 325
- failed states* 180, 317
- Fakultativprotokoll 205 f., 208, 211, 213 f., 248 f.
- Falk, Richard A. 309, 316
- Faschismus 134
- Fauchet, Claude 72
- Ferdinand VII. von Spanien 95
- Finnen, Finnland 114–116, 118, 135, 143, 229
- Fiore, Pasquale 182
- first nations* 172
- Fiume XIII, 124, 146, 149, 152–154, 156
- Flamen 318
- Florenz 44
- Florida 324
- Föderalisierung, Föderalismus 144, 261, 267, 270, 296, 303
- Föderationen XII, 108, 110
- Formalkriterium 105 f.
- Franco, Francisco 135
- Frankreich, Franzosen X f., XIX, 29 f., 51–86, 94, 114–116, 118, 122, 124, 126, 129, 132, 135, 142, 146, 150, 152, 167 f., 170, 182 f., 201, 210, 249, 311, 313
- Franz II. von Frankreich 56 f., 72
- Franz III., Herzog von Lothringen 44
- Franz Stephan, Herzog von Lothringen 43
- Freiheit 3, 5 f., 10 f., 13–16, 52, 56–61, 63, 66 f., 69 f., 72 f., 75, 77–80, 82, 94, 96, 292 f., 295, 304, 314, 318, 320, 329
- Fremdbestimmung VII, XII, 4, 98, 107
- Fremdherrschaft 51, 158, 196, 203

- Friedensbrecher 178
 Friedensmacher 121f., 148
 Friedenssicherung 178
 Friedrich Wilhelm II. 56
- Gagausien XVII, 266–280
 Galbraith, Peter 320
 Gambia 167
 Gebietsplebisit X
 Gebietsverteilung XX
 Geheimdiplomatie 143, 148
 Gemengelagen 21
 Genf 75, 205
 Genozid 231
 Genua X, 42, 45
 Geographie 327
 Geopolitik 307, 318
 Georg III. 91, 95f.
 Georgia 307, 314, 325
 gerechter Krieg 178
 Gesellschaftsvertrag 4–6, 9, 13, 15
 Gesetzgeber, Gesetzgebung 16–18
 Gewalt 270
 Gewaltverbot XV, 175–177, 179, 181–183,
 188
 Gillot, Marie-Hélène 249
 Gilpin, Robert G. 310, 322
 Gironde 73
 Gleichheit VIII, 4–7, 9f., 13f., 16f., 67, 80,
 92, 125, 244
global village 315, 323
Global War on Terror 307, 315–317, 319,
 328
 Globalisierung 25–27, 185, 285, 297f., 300,
 307–329
 Gold 326
 Google 327
 Gorbachev, Mikhail 313
 Gorji-Dinka, Fongum 207f.
 Görz 146
 Goshutes 293
 Gott 3, 6, 59, 325
 Gottesurteil 58
 Gouton, Armand-Louis de, Herzog von
 Biron 66
governance XVIII, 297–304, 326–328
government XVIII, 272, 297, 299f., 302–
 304
 Gradisca 146
 Graefrath, Bernhard 203f.
 Grégoire, Henri 60, 75f., 78
 Grenada 183
 Grenville, Lord 63
- Grenzen 99–102, 106, 108, 122f., 327
 Griechenland 127, 134f., 182
 Gros-Espiell, Héctor 209f.
 Großbritannien 28–30, 43, 45f., 54, 63, 65,
 95, 116, 118, 122, 124, 126, 131, 146, 150,
 152, 167, 170, 182, 198, 208f., 242, 266,
 273, 313, 317
 Großkolumbien 103
 Grotius, Hugo 181
 Grundrechte 6, 78
 Guadet, Marguerite-Elie 58
 Guantanamo 316
 Guigné, J. H. 87
- Habsburger 61, 152
 Habsburgerreich XIII, 21, 120, 144, 151–
 154, 163
 s. auch Österreich-Ungarn
 Haiti 94–96, 103, 105, 162, 184
 Hannover 71
 Harrison, Francis Burton 161
 Hautfarbe 107
 Heideking, Jürgen 165
 Helsinki, Konferenz (1975) 312
 Henkin, Louis 195
 Hennegau 62, 72f., 77, 81
 Herrenlosigkeit 100
 Herrschaftsfreiheit VII, XVIII–XX
 Herrschaftsvertrag 9
 Hertling, Georg von 119
 Herzegowina 182, 259, 264, 272
 s. auch Bosnien-Herzegowina
 Hindenburg, Paul von 119
 Hispanoamerika, Hispanoamerikaner 93–
 95, 97f., 100, 102, 109
 vgl. Iberoamerika und Lateinamerika
 Hitler, Adolf 128f., 165, 311
 Hitler-Stalin-Pakt 130
 Hoare 198
 Hobbes, Thomas 5, 7, 9, 11–13, 16, 20
 Holbach 83
 Hom, Antonio 208
 Honecker, Erich 313
 Horowitz, Donald 261f., 273
 Howard, Michael 315
 Hull, Cordell 169f.
Human Rights Committee 221
 Humanitäre Intervention XV, 175–189,
 295
- Iberoamerika 95, 99, 103
 s. auch Hispanoamerika und Latein-
 amerika

- Inder, Indien XVI, 25, 28, 30, 34, 126, 164, 167, 183, 196, 240, 264, 297, 312, 321
 Indianer XVII, 31, 194, 207–210, 213–215, 219, 230, 232, 243, 248f.
 Indigene Völker XVIIf., 23, 34, 198, 200, 212f., 223–252, 288, 294
 Individualbeschwerde, Individualbeschwerdeverfahren XV, 192, 199, 206, 210f., 213, 247–250
 Individualismus 301
 Individualisierung 314
 Individualrechte XV
 Individuum XV, 20
 Indochina 167f.
 Indonesien 30, 169, 196, 264, 316, 318, 320
 Innu (Quebec) 248
Institute of Pacific Affairs 168
institutional design 256–258, 264–276
 Interamerikanische Menschenrechtskommission 237f.
 Interdependenz 289f., 326
 Interventionskrieg, Interventionsverbots 65
 Inuit 230
 Irak XIV, 260f., 264, 320
 Irak-Krieg (1991) 184
 Iran 167, 180, 318, 320
 Iren, Irland 46, 118, 126, 271, 312
 Islam 25, 321, 325
 Isolationismus 165
 Israel 180, 294, 311
 Istanbul 316
 Istrien 146, 152
 Italien XIII, 29, 43, 46, 118, 121, 128, 132f., 135, 141–156, 166, 208, 249, 266, 272–274, 311, 313
 Jallet, Jacques 52, 55
 Jalta 132–135, 170
 Japan, Japaner IX, XVII, 26–31, 128, 130–132, 165, 215, 226
 Javaner 167
 Jefferson, Thomas 6
 Jerusalem 318
 Jim Crow-Systeme 161
 Jordanien 227
 Joseph, S. 216
 Juden 88, 114, 124, 136, 165, 325
 Jugoslawien XIII, XX, 34f., 89, 108, 110, 121, 150f., 156, 163, 181, 240, 312f., 319
 Julikrise (1914) 146
jus ad bellum 182
jus cogens 178
 Kabul 323
 Kaeckenbeeck 201
 Kärnten 123
 Kaiser (römisch-deutscher) 67, 69
 Kaliningrad 311
 Kalter Krieg XII, XIV, 24, 34, 171, 285, 294, 307, 311–313, 315, 321
 Kambodscha 183
 Kamerun 207f., 218
 Kanada 102f., 185, 194, 200, 207, 209–211, 213f., 218, 226, 230, 235f., 243f., 247–249, 252, 264f., 313
 Kant, Immanuel 5, 7, 13, 16, 295
 Kapitulation, bedingungslose 132
 Karadžić 324
 Karageorgevich 151
 Karibik 168
 Karl I. (Kaiser von Österreich) 120, 144f., 151f., 155
 Karl VI. (römisch-deutscher Kaiser) 43
 Kaschmir 311f., 318
 Kaspisches Meer 307, 318
 Katalonien 312, 314
 Katyn 133
 Kaukasus 123, 143, 307, 311–313, 317f.
 Kemal, Mustafa (Atatürk) 127
 Kennedy, Raymond 169
 Kerner, Robert 124
 Kersting, Wolfgang 12
 Keylor, William R. 138
 Keynes, John M. 155
 Kipling, Rudyard 161
 Kirchenstaat 70
 Kirkuk 260
 Kitok, Ivan 207, 212–214
 Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen 149
 Kol, H. van 115
 Kolonialgebiete XII, 196
 Kolonialgrenzen 102, 106, 108
 Kolonialherrschaft, Kolonialverwaltung XI, 29, 31, 33, 93, 106, 196, 203, 223, 233, 246, 251
 Kolonialismus 28–35, 158, 167f., 228f., 234
 Kolonialmächte 29f., 51, 137, 170, 172, 196, 240
 Kolonialreiche XIX, 167, 312
 Kolonialsystem 33–35
 Kolonialvölker XIV, 51, 108
 Kolonien 23, 31, 33, 94f., 106, 114–116, 118, 126, 131, 137, 164, 196, 287
 Kolumbien 96, 100, 103, 207, 236, 264
 Kommunismus 28f., 33

- Kommunisten 133, 164
 Kommunitarismus 290, 301
 Kongo 23, 181, 264
 Kongreß, Kongreßpartei (Indien) 141, 167f.
 Konkordanzdemokratie, komplexe 281
 Konstituante 67
 Konterrevolution 122
 Kontributionen 118
 Konvent (Frankreich) 60–64, 74–81, 83
 Korea 27–29, 31, 164
 Korfu 151
 Korsika X, 17, 42, 45–48
 Kosovaren, Kosovo XV, XIX, 51, 88, 106, 108, 183, 185, 216, 224, 240, 278, 307, 311, 319f., 322, 325f.
 Kossuth, Lajos 87
 Kreuzzug 80
 Krieg 6, 11, 54f.
 Kriegsentschädigungen 114, 141
 Kriegserklärung 183
 Kriegsschuldartikel 127
 Kriegsverbrechen 187
 Kriegsverzicht 183
 Krim 266–280
 Krimtarenen 277
 Kroaten, Kroatiens 151f.
 Kuba 162, 182
 Kurden, Kurdistan 260, 311, 318, 320
 Kurland 119
 Ländertausch 42
 Lameth, Alexandre de 54
 Landon, Kenneth 169
 Landrechte 212, 251
 Lansing, Robert 119f., 125, 163f.
 Lateinamerika 94, 99, 165f., 318
 vgl. auch Hispanoamerika und Ibero-amerika
 Lausanne 127, 136
 Lebrun-Tondu, Pierre-Marie-Hélène-Marie 63
 Lemberg 133
 Lenin, Wladimir Iljitsch IX, XIII, 118, 121f., 141f., 145, 148, 155, 164, 286, 311
 Leopold II. (römisch-deutscher Kaiser) 56–58, 69, 72
 Lépeaux 60
 Leszczyński, Stanisław 43
 Leviathan 7, 9–11
 Lévis, Pierre-Marie-Gaston, Herzog von 55
 Libanon 259
 Liberia 181
 Libyen 146
 Lijphart, Arend 259f., 273
 Lincoln, Abraham 104
 Litauen 114, 119, 144
 Livorno 46
 Lloyd George, David 118, 124, 128, 142
 Locke, John 5, 12f., 20
 Löwen 77
 Logos 8
 London 46, 87, 116, 121, 129, 133, 135, 144, 146, 151, 316
 Lothringen X, 42–44, 48, 69, 122
 Louvet de Couvray, Jean-Baptiste 58
 Lovelace 243f.
Lubicon Lake Band 194, 207f., 213–215, 248f.
 Lubliner Komitee 133
 Ludendorff, Erich 144
 Ludwig XV. 42, 70
 Ludwig XVI. 60, 82
 Lüttich 77, 81
 Lunéville 44
 Luxemburg 122, 311
 Lykurg 18
 Madrid 46, 316
 Mailand 43
 Mainz 60, 74f., 81
 Mainzer Republik 48
 Maistre, Joseph de 327
 Makedonien 264–280
 Malaya 169f.
 Maliseet-Indianer 243
 Malouet, Pierre-Victor Baron de 71
 Malta 134, 167
 Mandatsystem 126
 Mandschukuo 165
manifest destiny 31
 Maori 194, 208, 215, 232
 Maria Theresia 152
 Marokko 126, 167, 200
 Martinez Cobo 229, 238
 Martinez, Alfonso 238
 Masaryk, Thomas 120
 Massachusetts 87
 Max von Baden, Prinz 119
 McGarry, John 259
 McGoldrick, Dominic 202, 216
 Mecheln 75
 Medici 44
 Mehrheitsprinzip 12f., 262, 292
 Meinungsfreiheit 244

- melting pot* 232
 Menou 71
 Menschengleichheit 4, 10, 13, 16
 Menschenrechte XV, 14, 23f., 28, 52, 58, 65 f., 80, 107, 158, 166, 175, 179–181, 183–185, 187, 191, 196, 198, 200f., 214, 216–219, 221, 223f., 228, 231, 233, 235, 239, 243f., 246f., 249f., 287, 291, 295, 314, 318f., 321, 328
 Menschenrechtsausschuss XV, 243, 247f.
 Menschenrechtskommission 195, 198, 201, 209, 225
 Menschenrechtspakte XV–XVII, 90, 108, 191, 193–196, 219, 225, 287
 Menschenrechtsrat 198
 Menschheit XV, 87, 117, 176, 179, 186, 314
 Merlin de Thionville, Antoine 59, 68, 73
 Mexiko 96f., 103f., 162, 236, 264
 Mikmaq 207–210, 219, 248
 Mikołajczyk 133
 Militärbündnisse 143
 Milošević, Slobodan 310, 319
 Milutinovic 319
 Mindanao 266–280
 Minderheiten, Minderheitsrechte, Minderheitenschutz XVIff., 13, 24, 34, 116, 124f., 127, 139, 181f., 194, 198, 205, 207, 216, 220, 228, 230f., 235, 238f., 242f., 248f., 251, 258–261, 263, 272, 278
 Ming (China) 25
 Mirabeau 53f., 66–69, 73
 Miscamble, Wilson 170
mission civilisatrice 26, 30f.
 Mittelamerika s. Zentralamerika
 Mitteleuropa 136, 286
 Mittelmächte 116, 118–120, 139, 141, 143f., 147
 Mittlerer Osten 307, 313, 325
 Mogulreich 26, 28
 Moldova 264, 266, 270, 273, 275, 277
 Molkenbuhr, Hermann 115
 Monaco 78, 79
 Monroe-Doktrin 100
 – asiatische 131
 Mons 63
 Montenegro 142, 151, 264, 319
 Montesquieu 55
 Morosov 202
 Moskau 133, 135, 171, 316, 320
 Mossul 127
 Mount Vernon-Rede (Wilson) 127
 Münster 67, 68
 Muslime 25, 31, 116, 320f.
 Nagorno-Karabakh 318
 Namibia 208, 218, 227, 287
 Namur 77
 Napoleon 95, 311
 Nasser, Gamal Abdel 30
 Nationalismus 34f., 286, 311
 Nationalitäten 114, 118, 120, 141
 Nationalversammlung (Frankreich) 54, 66f., 73, 82
 NATO 183, 316, 319
 Naturrecht 7, 11, 55, 93, 97
 Naturzustand 5f., 10f., 18
 Nazismus 134
 Ndiaye 203
 Neapel 54
 Nehru, Jawaharlal 30
 Neuhof, Theodor von 47
 Neukaledonien 250
 Neuseeland 191, 194, 208, 215, 226, 232, 236, 248f., 252
 Neutralität 115, 146f.
 Neuzeit 5, 10, 16
 Neu-Guinea 167, 169
 New York 87
 Nicaragua 97, 264
 Nicholson, Harold 150, 155
 Nichteinmischung XVIII, 196
 Niederlande 29f., 43, 47f., 65, 84, 88, 167, 207, 211f.
 Nigeria 262, 264
 Nimwegen 68f.
 Nizza 75, 81
non-domination 285, 290f., 293–297, 299, 302f.
non-interference 288–290, 292–296
 Nordamerika 31, 95, 99, 102, 230, 264
 Nordirland 259, 266–280, 289
 Nord-Schleswig 114
 Norwegen 203, 227, 229, 236
 Notrecht 90, 98
 Nowak, Manfred 201
 O’Leary, Brendan 259f.
 Obama, Barack 317, 321
 Oberschlesien, Oberschlesier 123, 127
 Österreich XIII, 48, 123, 129, 133, 146, 149, 152, 156, 163, 165, 203
 Österreich-Ungarn XVIII, 25f., 28, 116f., 120–122, 142f., 147, 152, 154, 160, 311
 s. auch Habsburgerreich
Ohrid Agreement 276

- Oikos* 8
 Oktoberrevolution XIII, 118
 Ominayak, Bernard 207, 213f., 249
 Opsahl, Torkel 203, 205
 Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) 237f.
 Orlando, Vittorio Emanuele 149, 151
 Osmanisches Reich 116, 118, 121f., 126f., 142
 Ostasien 25, 27, 31
 Ostblock XIV
 Ostende 75, 77
 Osteuropa 170, 286, 313
 Ostmitteleuropa 133, 136
 Ostpakistan 183
 Ostsee 122
 Osttimor 240, 312, 318, 320
 Ozean 99, 105
- pactum de contrahendo* 119
 Paine, Thomas 92–94
 Pakistan 318
 Palästina, Palästinenser 115, 126, 165, 294, 311, 318
 Panama 96, 103f., 106, 108, 183, 264
 Paoli, Pasquale 45–48
 Papua Neuguinea 264, 266, 273, 275
 Paraguay 96, 227
 Paris 74, 116, 121, 123, 127f., 134f., 144, 147, 150, 152–155, 159, 161, 163
 Paris, Roland 138
 Pašić, Nikola 151
 Pazifik 230
 Pearl Harbor 168, 316
 Pennsylvania 316
 Pentagon 316
 Pérez de Cuéllar, Javier 185
Permanent Forum on Indigenous Issues 250
 Peru 88
 Pétion de Villeneuve, Jérôme 66, 69
 Pettit, Philip 290f.
 Philippinen XVII, 117, 161f., 166, 208, 227, 264, 266, 270, 273–275, 280
 Philipp II. 84
 Philon 11
 Piemont 76
 Pillnitz 56f.
 Plato 10
 Plebiszit X, XIV, XVIII f., 99, 105, 109, 116, 123, 127, 133, 136, 163, 166
 Poale Zion 115
- Polen 43, 46, 48, 114, 116, 119, 121–125, 129, 133f., 136, 142–144, 163, 170
 Polis 8, 18
 Pondicherry (Puduchery) 264
 Popovici, Aurel XVIII
 Portugal 95, 100, 102
 Potsdamer Konferenz 133, 135
power dividing 255, 257, 259, 262f.
power sharing 259, 262, 274–277, 294
 Prag 43
 Preußen 43
 Proletariat 115, 118
 Protestanten 325
 Providence 207
 Putin, Wladimir 319f.
 Pyrenäen 78
- Qing (China) 25f., 28
 Quebec 248, 265
 Quit-India-Bewegung 131
- Rapallo 153f., 156
 Rassismus 28, 125, 160, 244f.
 Rawls, John 101
 Raymond 59
 Realpolitik 318–320
 Referendum 264, 277
 s. auch Plebiszit
 Reformation 325
 Regionalisierung 297, 300, 303, 308, 319
 Rehoboth Baster 208
 Reilly, Benjamin 261
 Reisman, Michael 176–178
 remediales Recht 90
 Renner, Karl XIII, XVIII, 124
responsibility to protect (Schutzverantwortung) 187f., 314, 318
 Reunionen 74–79
 Revanchismus 320f.
 Revolution Xf., 18, 41, 53, 73, 83, 91, 104, 118, 122
 – Französische Xf., 41, 49, 51–86, 114, 311
 Rhein 78, 124
 Rheinland 127, 163
 Riga 122
 Rijeka
 s. Fiume
 Rijswijk 42
 Risorgimento 147
 Robespierre, Maximilien 56, 58, 61, 65–67, 70
 Roeder, Philip G. 262

- Rom, Römer 25, 69, 71, 88, 99, 119, 151, 265
 Roosevelt, Franklin Delano XIV, 130–134, 158, 166f., 169–171
 Rothchild, Donald 262
 Rousseau, Jean-Jacques VIII, 4f., 7, 11–21, 45–47, 83
 Ruanda 34, 181, 184
 Rumänien 115, 124, 135, 142
 Russland, Russen 115–119, 121f., 142f., 146, 163f., 166, 182, 229, 264, 277, 311, 314, 319–322, 328
- Saarland 163
 Sachsen 48
 Saddam Hussein 261
 Saint-Domingue 94, 105
 vgl. Dominikanische Republik
 Salurn 149
 Salvemini, Gaetano 147
 Sami XVII, 194, 207, 212f., 229f.
 San Andrés 207
 San Francisco 137
 Sansibar 264
 Sardinien 74
 Sattelzeit 41
 Savoyen 45, 74–78, 81, 85
 Schachter, Oscar 178
 Schaumbourg 78
 Scheidemann, Philipp 114f.
 Schleswig 123
 Schleswig-Holstein 48
 Schneeberg 146
 Schottland 314
 Schurkenstaaten 317
 Schutzverantwortung (*responsibility to protect*) 187f., 314, 318
 Schwarzmeergebiet 313
 Schweden 194, 207, 212–214, 218, 227, 229
 Schweiz 100, 124
 Selbstbestimmung, Selbstbestimmungsrecht VII–XVII
 Selbsterhaltung 5f., 9, 11, 13, 15, 17
 Selbstverteidigung 176, 178
 Selbstverwaltung 24, 241, 255, 260, 264f.
 Serben, Serbien 88, 114, 116, 142, 146, 151, 156, 264, 319f.
 Seton Watson, Robert 151
 Sèvres 127
 Sezession XI, XVI f., 20, 88f., 98, 102–110, 143, 145, 196, 203, 223f., 240, 242, 251f., 261f., 285, 288f., 295f., 298, 303, 310, 312, 316, 318, 320, 326f.
- Shari'a 25, 260, 271
 Sharp, Alan 128
 Shelburne 46
 Shi'a 260, 307, 325
 Shiastan 260
 Shimonoseki 27
 SHS-Staat 123
 Siam 164
 Sicherheitsrat (UNO) XV, 176–178, 181, 184, 186–189, 201, 264, 315, 319
 Siebenjähriger Krieg 45
 Simon, Stefan 242
 Sisk, Timothy D. 261
 Siyar 25
 Skandinavien, Skandinavier XVII, 230
 Sklaverei 11, 14, 26, 94, 103, 292
 Slawen 136, 151
 Slowakei 312
 Slowenen 151
 smart power 309
 Smith, Walther Bedell 171
 Soekarno 30
 Solon 18
 Somalia 34, 181, 184
 Sonnino, Sidney 146, 150f., 154
 Souverän, Souveränität, sovereignty XI, XVII f., 4, 7, 9–13, 16, 19f., 51–86, 165, 246, 286–289, 293f., 296, 300, 303f., 308, 312, 314f., 318f., 327
 Sowjetunion XIII f., XX, 29, 89, 108–110, 119, 128–130, 132f., 137, 139, 159, 170f., 198, 240, 286, 312f.
 Sozialdarwinismus 160
 Sozialdemokratie, Sozialismus XIII, 28f., 33, 114, 116, 129
 Spaemann, Robert 18
 Spanien, Spanier 31, 54, 65, 67, 88, 95, 97, 100f., 135, 162, 182, 328
 Spanische Niederlande 48
 Sri Lanka 203
 Staatenberichtsverfahren XV, 199f., 219, 246f.
 Staatenbeschwerdeverfahren XV, 199–201
 Stalin, Josef 129–135, 143, 166f., 170f.
 Ständiges Forum für indigene Fragen 250
 State Department 168f., 318
 Stavenhagen, Rodolfo 239, 250
 Steed, Weekam 151
 Steiner, Zara 128
 Steinmeier, Frank-Walter 224
 Stettinius, Edward 134
 Stockholm 115
 Strafgerichtsbarkeit, internationale 189

- Subsidiarität 279, 313
 Sudan 184, 264, 273–275, 278
 Sudetendeutsche, Sudetengebiete 121, 124, 129, 163
 Südafrika 262, 287
 Südamerika 100, 264
 Südasien 313
 Südkorea 171
 Südossetien 109, 168, 278, 318f., 325
 Südostasien 168
 Südlawen 120, 150f.
 Südsudan 266–280
 Südtirol XIII, 149f., 155f., 163, 208, 249, 265–280, 312
 Südvietnam 171
 Sunniten 307, 325
 Sunnistan 260
 Syrien 126, 182
- Ta’if 259
 Taiwan 29, 31
 Taliban 323
 Tamilen 203
 Tansania 183
 Tatarstan 109
 Teheran 132, 166
terra nullius 100, 228
terre irredente 147
 Territoriale Integrität XVI, XVIII, 34, 142, 180, 196, 202, 209, 217f., 226f., 237, 240, 242, 251, 264, 285, 296
 Terror, Terrorismus 315–322, 324
 Teschen 122f., 127
 Thailand 227
 Thomas, Albert 114
 Thornberry, Patrick 234
 Tiananmen 312
 Tibet, Tibeter 312, 318
 Tirol 146, 149f.
 Tomuschat, Christian 203
 Torkelau 248
 Toskana X, 42f.
 Totalitarismus 16, 18
 Toulon 45
 Tournai 77
 Transnistrien 109
travaux préparatoires 201, 203
 Trentino 146, 274f.
 Treuhandgebiet 137
 Treuhandschaft 169f.
 Tributsystem 25, 27f.
 Triest 136, 146
 Tripolis 126
- Troelstra, Pieter 114
 Trotzki, Leo 143
 Tschechoslowaken, Tschechoslowakei 89, 108, 114f., 120f., 123f., 163, 240, 312
 Tschechische Legion 144
 Tschechoslowakischer Nationalrat 144
 Tschetschenen, Tschetschenien 51, 109, 319f., 325f.
 Türkei 127, 141, 143, 227, 320, 328
 Tunesien 204
 Tupac Amaru 88
 Turin 46
 Twitter 325
Tydings-McDuffee Act 166
 Tyrannei 90, 95f., 175
 Tyrannen 75, 84, 91
- U’wa People 236
 Uganda 180, 183
 Uiguren XVII, 318, 320
 Ukraine, Ukrainer 114, 119, 143f., 264, 266, 271, 273f., 277
 Umsiedlungen 107, 136, 138, 235
 Unabhängigkeit VII, IX, XI, XV, XVIII, 23–25, 27–31, 34f., 42, 57, 69, 72, 78, 88, 91–97, 108f., 116, 120, 137, 144, 171f., 288, 307f., 310–312, 318, 320, 326f.
 Unabhängigkeitserklärungen X, 6, 92–95, 97
 UNESCO 233
 Ungarn 123, 133, 135f., 152–154, 312
 ungesellige Gesellschaft 13
 Ungleichheit VIII, 9–11
 Union Française 132
 Union Territories (Indien) 264
 UNO XI, XVI, 30, 134, 169f., 176, 178, 183, 185–189, 191–221, 225, 233, 236–239, 246, 250, 264, 314, 319
 – Charta XIII–XV, 30, 134, 136, 139, 155, 157, 159, 171–173, 177f., 185, 187, 196f., 200, 210, 224, 233, 249, 287, 308, 314
 – Generalversammlung XV, 30, 32, 186f., 191, 195, 197f., 224–226, 237, 239, 252
 UNO-Menschenrechtsausschuß 191–221
 UNO-Menschenrechtskommission 238f.
 UNO-Menschenrechtspakte 224, 243, 246–248
 Ureinwohner XVI, 211, 226f.
 vgl. indigene Völker
 USA XI, XIV, XVI f., 29f., 47, 90f., 94f., 97, 103f., 117, 122, 124, 126, 128f., 131, 133, 152, 157–172, 182f., 196, 226, 230,

- 232, 236, 248, 252, 312, 315f., 317, 319–
322
– Bürgerkrieg 88f., 104, 110, 117
– Unabhängigkeitserklärung X, 6, 90–95,
97, 109, 117
Utah 293
uti possidetis 34, 98–102, 105f., 108–110,
240
Utopie VII, XX
- Vaterlandsliebe 20
Vattel, Emer de 78
Venaissin 69, 71f., 74f., 81, 85
Venezuela 96, 100, 103
Verbrechen gegen die Menschlichkeit
186f., 189
Vereinigtes Königreich s. Großbritannien
Vereinigte Provinzen von Zentralamerika
103
Vereinigte Staaten von Amerika s. USA
Vereinte Nationen s. UNO
Vergemeinschaftung 15
Vergniaud, Pierre-Victorin 58
Vernunftrecht 7
Vernunftwesen 5
Versailles 43, 148, 155, 165
Verteidigungskrieg 55, 65
vertical power dividing 274, 276
Vertrag 7, 10, 12
Vertragstheorie 12
Vertreibung 136
Vertreibungsverbot 245
Verwaltungsgrenzen 100f., 108
Vetorecht 201
Victor-Amadée von Savoyen 75
Vielfölkerriche 143
Vierzehn Punkte (Wilson) 117, 122, 129,
141–156
Vietnam, Vietnamesen 29, 164, 167, 183
Virginia 6
Vitoria, Francisco de 31f.
Vojvodina 151
Volk VIIff., X, XVI, 8, 12–21, 62f., 68,
80
Völkerbund XIV, 125f., 128, 142, 149,
154f., 161, 163, 183, 287
Völkerbundsatzung 28, 125f., 197
Völkermanifest (Karl I.) 120, 144, 151
Völkermord 186f.
Volksabstimmung s. Plebiszit
Volksdeutsche 136
Volkssouveränität VIII, Xf., 4, 7, 10–12,
15f., 18–20, 46f., 49, 54, 57, 73, 83, 286
- Volney, Constantin François 55
volonté générale VIII, 12, 15–19, 56, 63f.,
68–70, 74, 81
Voltaire 83
Vormoderne 42
- Wahlsystem 257, 260, 262, 272f.
Wallonen 318
Warschau 133
Washington 116, 120f., 135, 317, 320
Weltfrieden 184, 186
Welthandel 122
Weltkriege 106, 113–139
Weltkrieg, Erster IX, XIIff., 23, 28, 88, 98,
113–116, 122, 132, 138f., 141–156, 158,
163f., 172, 265, 286, 307, 311
Weltkrieg, Zweiter IX, XII, XIV, 23,
29f., 32f., 105, 107, 109, 113f., 130, 132,
136, 138f., 158f., 162, 164, 171, 286, 311f.
- Weltöffentlichkeit 117
Weltordnung IX, 142, 223
Weltpolizei 184
Weltsystem, kapitalistisches 164
Weltwirtschaftskrise 128, 165
Weltwirtschaftsordnung, Neue 203
Westmächte 119, 196–198
Westpakistan 240
Westsahara 200, 287
Westverschiebung (Polen) 133
Wettrüsten 143
Whispering Pines Indian Band 249
white man's burden 31, 161
Widerstandsrecht Xf., 13, 42, 47, 84, 94f.,
109
Wien 42f., 46, 120, 144, 265
Wiener Kongreß 48, 182, 311
Wilhelmina 167
Wilna 133
Wilson, John 208
Wilson, Woodrow IX, XIIIff., XVI, 116,
118–122, 124–129, 141–157, 159f., 163–
166, 172, 286
Wimmer, Andreas 261f.
Winter, Jay 127
Wirtschafts- und Sozialrat (UNO) 195
Wohlforth, William C. 320
Working Group on Indigenous Populations
238
World Trade Center 316
- Xinjiang 320
- Young, Iris Marion 289f., 293

- YouTube 327
- Zagreb 151f.
- Zedler, Johann Heinrich 41
- Zeller, Eduard 88
- Zentralafrika 183
- Zentralamerika 100, 162, 264, 313
- Zentralasien 313
- Zentrale der Internationalen Sozialistischen Kommission 114
- Zentrum (Partei) 119
- Zimmerwalder Manifest 143
- Zionismus, Zionisten 115f., 126
- Zivilgesellschaft XVIII, 263, 298f., 309
- Zivilisation, civilisiert IX, 18, 25–27, 31, 100, 157–172, 182, 197, 228, 232
- Zwangsmigrationen XII, 136
- Zwischenkriegszeit 114
- Zypern 204, 259, 265, 311f., 318

Schriften des Historischen Kollegs:

Eine Übersicht über die Bände findet sich unter:

www.oldenbourg-wissenschaftsverlag.de/shk

Alle Publikationen des Historischen Kollegs sind verzeichnet unter:

www.historischeskolleg.de

- 59 *Klaus Hildebrand* (Hrsg.): Zwischen Politik und Religion. Studien zur Entstehung, Existenz und Wirkung des Totalitarismus. Kolloquium der Mitglieder des Historischen Kollegs, 23. November 2001, 2003, XIV, 155 S. ISBN 3-486-56748-9
- 60 *Marie-Luise Recker* (Hrsg.): Parlamentarismus in Europa. Deutschland, England und Frankreich im Vergleich, 2004, XVIII, 232 S. ISBN 3-486-56817-5
- 61 *Helmut Altrichter* (Hrsg.): GegenErinnerung. Geschichte als politisches Argument im Transformationsprozeß Ost-, Ostmittel- und Südosteuropas, 2006, XXII, 326 S. ISBN 3-486-57873-1
- 62 *Jürgen Trabant* (Hrsg.): Sprache der Geschichte, 2005, XXIV, 166 S.
ISBN 3-486-57572-4
- 63 *Anselm Doering-Manteuffel* (Hrsg.): Strukturmerkmale der deutschen Geschichte des 20. Jahrhunderts, 2006, VIII, 273 S. ISBN 3-486-58057-4
- 64 *Jan-Dirk Müller* (Hrsg.): Text und Kontext: Fallstudien und theoretische Begründungen einer kulturwissenschaftlich angeleiteten Mediävistik, 2007, XIII, 272 S.
ISBN 3-486-58106-5
- 65 *Peter Schäfer* (Hrsg.): Wege mystischer Gotteserfahrung. Judentum, Christentum und Islam/Mystical Approaches to God. Judaism, Christianity, and Islam, 2006, X, 164 S. ISBN 3-486-58006-X
- 66 *Friedrich Wilhelm Graf* (Hrsg.): Intellektuellen-Götter. Das religiöse Laboratorium der klassischen Moderne, 2009, XIII, 161 S. ISBN 978-3-486-58257-4
- 67 *Werner Busch* (Hrsg.): Verfeinertes Sehen. Optik und Farbe im 18. und frühen 19. Jahrhundert, 2008, X, 228 S. ISBN 978-3-486-58490-5
- 68 *Kaspar von Greyerz* (Hrsg.): Selbstzeugnisse in der Frühen Neuzeit.
Individualisierungsweisen in interdisziplinärer Perspektive, 2007, VII, 201 S.
ISBN 978-3-486-58236-9
- 69 *Wilfried Hartmann* (Hrsg.): Recht und Gericht in Kirche und Welt um 900,
2007, IX, 249 S. ISBN 978-3-486-58147-8
- 70 *Heinz Schilling* (Hrsg.): Konfessioneller Fundamentalismus. Religion als politischer Faktor im europäischen Mächtesystem um 1600, 2007, XI, 320 S.
ISBN 978-3-486-58150-8
- 71 *Michael Toch* (Hrsg.): Wirtschaftsgeschichte der mittelalterlichen Juden. Fragen und Einschätzungen, 2008, X, 218 S. ISBN 978-3-486-58670-1
- 72 *Tilman Nagel* (Hrsg.): Der Koran und sein religiöses und kulturelles Umfeld,
2010, XXIV, 250 S. ISBN 978-3-486-59052-4

Schriften des Historischen Kollegs:

- 73 *Karl-Joachim Hölkenskamp* (Hrsg.): Eine politische Kultur (in) der Krise? Die „letzte Generation“ der römischen Republik, XII, 222 S.
ISBN 978-3-486-59053-1
- 74 *Karl Schlögel* (Hrsg.): Mastering Space. Raum und Raumbewältigung als Probleme der russischen Geschichte, 2011, ca. 336 S. ISBN 978-3-486-70445-7
- 75 *Aloys Winterling* (Hrsg.): Zwischen Strukturgeschichte und Biographie. Probleme und Perspektiven einer römischen Kaisergeschichte (Augustus bis Commodus), 2011, ca. 424 S. ISBN 978-3-486-70454-9
- 76 *Rüdiger vom Bruch* (Hrsg.): Die Berliner Universität im Kontext der deutschen Universitätslandschaft nach 1800, um 1860 und um 1910, 2010, XVIII, 259 S.
ISBN 978-3-486-59710-3
- 77 *Christoph Buchheim* und *Marcel Boldorf* (Hrsg.): Europäische Volkswirtschaften unter deutscher Hegemonie 1938–1945 (in Vorbereitung)
- 78 *Klaus Schreiner* (Hrsg.): Heilige Kriege. Religiöse Begründungen militärischer Gewaltanwendung: Judentum, Christentum und Islam im Vergleich. Kolloquium der Mitglieder des Historischen Kollegs, 7.–9. November 2007. 2008, XIII, 223 S.
ISBN 978-3-486-58490-5
- 79 *Jörg Fisch* (Hrsg.): Die Verteilung der Welt. Selbstbestimmung und das Selbstbestimmungsrecht der Völker. The World Divided. Self-Determination and the Right of Peoples to Self-Determination, 2011, XXII, 344 S.
ISBN 978-3-486-70384-9
- 80 *Georg Schmidt* (Hrsg.): Die deutsche Nation im frühneuzeitlichen Europa. Politische Ordnung und kulturelle Identität? 2010, XIV, 344 S. ISBN 978-3-486-59740-0
- 81 *Albrecht Cordes* (Hrsg.): Eine Grenze in Bewegung. Öffentliche und private Justiz im Handels- und Seerecht (in Vorbereitung)
- 82 *Lothar Gall, Dietmar Willoweit* (Hrsg.): Judaism, Christianity, and Islam in the Course of History: Exchange and Conflicts, 2011, XII, 470 S.
ISBN 978-3-486-59707-3
- 83 *Alan Lessoff, Thomas Welskopp* (Hrsg.): Modernism or Modernities? The United States of America, 1880s to 1930s (in Vorbereitung)
- 84 *Gian Luca Potestà* (Hrsg.): Autorität und Wahrheit. Kirchliche Vorstellungen, Normen und Verfahren (XIII.–XV. Jahrhundert), 2011, ca. 300 S.
ISBN 978-3-486-70771-1

Oldenbourg