

# Selbstbestimmungsrecht im Wandel

## Überlegungen zur Debatte um Selbstbestimmung, Sezessionsrecht und “vorzeitige” Anerkennung

*Stefan Oeter*<sup>1</sup>

### *1. Einleitung*

Der revolutionäre Umbruch der letzten drei Jahre ist nicht auf Mittel- und Osteuropa beschränkt geblieben; er hat auch im Westen Thema und Tonart der öffentlichen Debatte verändert. Nicht nur die Ordnung der Staatengemeinschaft ist in Fluß geraten, und dies vor allem in dem lange Zeit für so stabil gehaltenen Europa, sondern in der Folge auch die Wahrnehmungsmuster, die uns die Wirklichkeit zu strukturieren helfen. Es ist deshalb ganz und gar kein Zufall, daß die Diskussion um die rechtsdogmatischen Konturen des Selbstbestimmungsrechts gerade jetzt wieder aufbricht. Zwar hatte die Staatenpraxis scheinbar einen Konsens über die elementaren Fragestellungen der Ausübung des Selbstbestimmungsrechts entwickelt<sup>2</sup>, und die Zweifler am etablierten Modell der Selbstbestim-

---

<sup>1</sup> Dr. iur., wissenschaftlicher Referent am Institut.

Abkürzungen: AFDI = *Annuaire Français de Droit International*; AJIL = *American Journal of International Law*; ArchVR = *Archiv des Völkerrechts*; EPIL Inst. = R. Bernhardt (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law*, Instalment; NZZ = *Neue Zürcher Zeitung*; RdC = *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*.

<sup>2</sup> Vgl. U.O. Umozurike, *Self-Determination in International Law* (1972), 44ff., 177ff.; K. Rabl, *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker* (1973), 194ff., 487ff.; A. Rigo Sureda, *The Evolution of the Right of Self-Determination* (1973), 28ff., 97ff., 228ff.; W. Heidemeyer, *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker* (1973), 171ff., 195ff.; F. Ermacora, *Die Selbstbestimmungsidee. Ihre Entwicklung von 1918–1974* (1974), 11ff.; D. Thüerer, *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, mit einem Exkurs zur Jurafrage* (1976), 106ff.; L.C. Buchheit, *Secession. The Legitimacy of Self-Determination* (1978), 8ff.; J.

mung waren – als nicht ganz ernstzunehmende Außenseiter – ins Abseits gedrängt. Daß nun – in einer veränderten politischen Konstellation in Europa – die vordem nahezu tabuisierte Gegenposition Eingang in die Staatenpraxis findet, hat jedoch eine ganz eigene Logik.

Welches Konfliktpotential in der aufbrechenden Debatte steckt, demonstriert anschaulich der Disput Ende letzten Jahres zwischen Bundesaußenminister Genscher und dem damaligen UN-Generalsekretär Pérez de Cuellar über die Anerkennung Sloweniens und Kroatiens. Den Briefwechsel, den Pressebeobachter als von „ungewöhnlicher Gehässigkeit geprägt“ charakterisierten<sup>3</sup>, sollte man nicht als persönliche Zwistigkeit bagatellisieren. Hinter den aufeinanderprallenden Positionen stecken vielmehr diametral verschiedene Ordnungsmodelle, die in völlig unterschiedlichen Konzeptionen des Selbstbestimmungsrechts ihren Ausdruck finden. Was für den einen tendenziell „vorzeitige“, also völkerrechtswidrige, weil das Interventionsverbot mißachtende, Anerkennung darstellt, sieht der andere als konsequente Durchsetzung des Selbstbestimmungsrechts. Auf einer abstrakteren Ebene analysiert: Das auf *uti possidetis* und territoriale Integrität der nachkolonialen Staaten gegründete Modell der UN-Praxis stößt auf einmal auf ein geradezu entgegengesetztes neues Ordnungsmodell, das sich im Schoße der KSZE zu formieren begonnen hat<sup>4</sup>.

So ganz neu ist dieses Konzept allerdings nicht, knüpft es doch an Schwächen und Inkonsistenzen der etablierten Auffassung an, die im Grunde seit langer Zeit offenkundig sind. Die Staatenpraxis hatte es bisher nur vermieden, daraus Konsequenzen zu ziehen; besteht seitens der überwiegenden Mehrheit der UN-Mitgliedstaaten doch ein eminentes

---

Crawford, *The Creation of States in International Law* (1979), 85ff., insbes. 91ff.; A. Cassese, *The Self-Determination of Peoples*, in: L. Henkin (Hrsg.), *The International Bill of Rights* (1981), 92ff.; M. Pomerance, *Self-Determination in Law and Practice* (1982), 9ff.; M. Virally, *Panorama du droit international contemporain*, RdC 183 (1983-V), 9 (61ff.); E. Klein, *Vereinte Nationen und Selbstbestimmungsrecht*, in: D. Blumenwitz/B. Meissner (Hrsg.), *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker und die deutsche Frage* (1984), 107ff.; O. Kimminich, *Rechtsprobleme der polyethnischen Staatsorganisation* (1985), 120ff.; J.A. de Obieta Chabaud, *El derecho humano de la autodeterminación de los pueblos* (1985), 33ff., 63ff.; M. Shaw, *Title to Territory in Africa* (1986), 92ff.; H. Hannum, *Autonomy, Sovereignty and Self-Determination* (1990), 27ff.

<sup>3</sup> Siehe N. Tzermias, *Minibeobachtergruppe der UNO für Jugoslawien. Ablehnung einer selektiven Anerkennungspolitik*, NZZ Nr. 292 vom 17.12.1991, 2.

<sup>4</sup> Vgl. dazu T. Marauhn, *Der aktuelle Fall: Die Auseinandersetzungen um die Unabhängigkeitsbestrebungen der jugoslawischen Teilrepublik Slowenien – Das Selbstbestimmungsrecht der Völker im Wandel –, Humanitäres Völkerrecht 1991, 107 (110f.).*

Interesse daran, die Möglichkeiten einer auf das Selbstbestimmungsrecht gestützten Sezession so gut es irgend geht zu verbauen<sup>5</sup>.

Entwicklung und dogmatische Strukturen der etablierten Lehre von der Selbstbestimmung – die im Ergebnis vor allem eine Lehre davon ist, wann das Selbstbestimmungsrecht nicht einschlägig sein soll bzw. von anderen Rechtssätzen überlagert werde – kann an dieser Stelle nicht im Detail geschildert werden<sup>6</sup>. Schon gar nicht eingegangen werden soll in diesem Zusammenhang auf die Frage nach dem Rechtscharakter, der Rechtsnormqualität des Selbstbestimmungsrechts – wird man diese Frage doch inzwischen für weitgehend ausdiskutiert halten dürfen<sup>7</sup>. Was in der Folge vor allem im Mittelpunkt des Interesses steht, sind die Problemzonen, die Bruchstellen der etablierten Doktrin zu Selbstbestimmung und Sezession; es sind die inzwischen recht deutlichen Tendenzen einer Abkehr von der bislang vorherrschenden restriktiven Interpretation des Selbstbestimmungsrechts, die (immer noch wohl vor allem völkerrechtspolitische) Frage nach möglichen Auswegen aus dem Dilemma, die daraus folgenden Konsequenzen für die Bewertung von Sezessionsvorgängen und schließlich die Anerkennungspraxis, denen in der Folge besondere Aufmerksamkeit gewidmet sei.

## 2. Geschichtliche Verankerung der traditionellen Konzeption

Als Ausgangspunkt diene dabei folgende Beobachtung: Die Idee der Selbstbestimmung der Völker – als natürlich zunächst rein politisches Konzept – ist geistesgeschichtlich nicht nur ein eindeutiges Produkt der

---

<sup>5</sup> Siehe vor allem Buchheit (Anm.2), 102ff., der die Motivation der „jungen“ Staaten in der Dritten Welt für diese Position besonders eindrücklich herausgearbeitet hat; vgl. auch A. Cassese, *International Law in a Divided World* (1986), 134f., sowie R.-J. Dupuy, *L'impossible aggression: les Malouines entre l'O.N.U. et l'O.E.A.*, AFDI 1982, 337 (341f.).

<sup>6</sup> Vgl. dazu insbes. D. Thüerer, *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker*, ArchVR 22 (1984), 113 (125ff.); Shaw (Anm.2), 73ff., 104f.; neuerdings K.J. Partsch, *Selbstbestimmung*, in: R. Wolfrum (Hrsg.), *Handbuch Vereinte Nationen* (1991), 745 (748ff.).

<sup>7</sup> Vgl. zu dieser Diskussion vor allem K. Doehring, *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker als Grundsatz des Völkerrechts*, Berichte der DGVR Heft 14 (1974), 10ff., sowie Umozurike (Anm.2), 44ff., 177ff.; Thüerer (Anm.2), 81ff.; Buchheit (Anm.2), 31ff.; Crawford (Anm.2), 87ff.; D. Thüerer, *Self-Determination*, EPIL Inst.8 (1985), 470 (473f.); Shaw (Anm.2), 61ff.; E. Klein (Anm.2), 107ff.; O. Kimminich, *Rechtscharakter und Inhalt des Selbstbestimmungsrechts*, in: Blumenwitz/Meissner (Anm.2), 37ff.; Kimminich (Anm.2), 122f.; Obieta Chalbaud, *ibid.*, 83ff.; Hannum (Anm.2), 44ff.

Aufklärung<sup>8</sup>; sie ist zugleich untrennbar verkoppelt mit einem politischen Schlüsselkonzept der Aufklärung, dem Konzept der Volkssouveränität<sup>9</sup>. Man könnte die Konzepte der nationalen Selbstbestimmung und der Volkssouveränität geradezu als siamesische Zwillinge, als die zwei Kehrseiten einer Medaille ansehen. Erst mit der Vorstellung, Herrschaft habe durch Zustimmung des Volkes legitimiert zu sein, konnte auch der Gedanke aufkommen, was als Volk einen Staat zu bilden habe, sei eine Frage des Willens der Bürger.

Mit der amerikanischen Revolution wurde dieses Konzept erstmals klar als Grundlage praktischer Politik formuliert<sup>10</sup>. Wie Thomas Jefferson es 1802 unmißverständlich ausdrückte:

“Jedermann und jede Menschengruppe auf Erden besitzt das Recht auf Selbstregierung – ein Recht, das alle Menschen in ihrem Dasein aus den Händen der Natur empfangen”<sup>11</sup>.

Daß diese Konzeption Sprengstoff für ein Staatengefüge wie das des Ancien Régime war, bedarf keiner näheren Ausführungen. Mit der Französischen Revolution war das Thema auch bei weitem nicht *ad acta* gelegt – im Gegenteil. Entfaltete das Konzept doch erst mit dem ideologischen Siegeszug des demokratischen Prinzips und des Nationalismus sein wirkliches – man könnte sagen: nachgerade revolutionäres – Potential<sup>12</sup>. Für das vom Gedankengut des Liberalismus und des Nationalismus geprägte frühe und mittlere 19. Jahrhundert ist dies ganz offensichtlich: Volkssouveränität und nationale Selbstbestimmung waren die Kampfprinzipien des liberalen Bürgertums im Ringen mit der von traditioneller monarchischer Legitimität geprägten Staatenwelt der Restauration. Risorgimento und die Deutsche wie Ungarische Revolution von 1848 könnten hier ebenso als Beispiele dienen wie die Begeisterung für den Freiheitskampf der Griechen oder den Aufstand in Polen 1830<sup>13</sup>.

Der in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts etablierte Herrschaftskompromiß zwischen bürgerlicher Gesellschaft und dem durch absolutistische

<sup>8</sup> Vgl. Thüerer (Anm.6), 115.

<sup>9</sup> Vgl. Thüerer, *ibid.*, 115, und U. Scheuner, Nationalstaatsprinzip und Staatenordnung seit dem Beginn des 19. Jahrhunderts, in: T. Schieder (Hrsg.), Staatsgründungen und Nationalitätsprinzip (1974), 9 (19); daneben auch Heide Meyer (Anm.2), 11.

<sup>10</sup> Vgl. Umozurike (Anm.2), 6ff., sowie Thüerer (Anm.2), 15ff.

<sup>11</sup> Zitiert nach: B. Meissner, Der Nationsbegriff und die Frage nach dem Subjekt oder Träger des Selbstbestimmungsrechts, in: W. Fiedler [u.a.], Nation und Selbstbestimmung in Politik und Recht (1984), 23.

<sup>12</sup> Vgl. Scheuner (Anm.9), 20f., 23; Obieta Chalbaud (Anm.2), 25ff.

<sup>13</sup> Vgl. vor allem Rabl (Anm.2), 16ff.; Scheuner, *ibid.*, 20ff.; Obieta Chalbaud (Anm.2), 27, sowie Heide Meyer (Anm.2), 13f.

Traditionen geprägten Staat ließ die Frage in den Hintergrund treten, oder – eigentlich genauer – drängte die Forderungen nach nationaler Selbstbestimmung in den Untergrund. Die nun zunehmend auch von den “jungen” Nationen erhobenen Forderungen nach Selbstbestimmung in Form eigener Staatlichkeit<sup>14</sup> waren ein unliebsames Störpotential für die Gemeinschaft der *beati possidentes*<sup>15</sup>. Allenfalls den “christlichen” Völkern des Balkans lieh man noch Unterstützung im Kampf gegen das Osmanische Reich<sup>16</sup> – aber das hatte ja auch nie wirklich zur Gemeinschaft der “zivilisierten Staaten” gehört.

Anders wurde das mit dem Ersten Weltkrieg. Der Nationalismus der bisher “Zukurzgekommenen” erwies sich als ein treffliches Mittel in der Zersetzung des Gegners<sup>17</sup>. Das Instrument wurde von beiden Seiten mit durchschlagendem Erfolg angewandt: Die vormodernen multinationalen Reichsgebilde des Zarenimperiums und der Donaumonarchie wurden in den Zusammenbruch getrieben; eine Vielzahl neuer Staaten entstand aus den Trümmern der alten Ordnung.

Doch die Probleme, die der politische Nationalismus für die Schaffung einer für alle wichtigen Gruppen annehmbaren staatlichen Ordnung aufwirft, wurden alles andere als gelöst. Die nationale Selbstbestimmung der einen erwies sich als nationale Unterdrückung der anderen<sup>18</sup>. Gewaltsame Assimilation der Anderen an die eigene Norm oder umgekehrt erzwungene Anpassung an die Norm der fremden neuen “Herren” wurde eine Frage mehr oder weniger willkürlicher Grenzziehungen. Und der eigentlich als komplementär gedachte Minderheitenschutz versagte weitgehend<sup>19</sup>. Von den Inkonsistenzen in der Umsetzung der Wilson’schen Vierzehn Prinzipien, die den Grundsatz der Selbstbestimmung zumindest

---

<sup>14</sup> Vgl. T. Veiter, Die Entwicklung des Selbstbestimmungsrechts, in: Blumenwitz/Meissner (Anm.2), 9 (13).

<sup>15</sup> Vgl. Buchheit (Anm.2), 3f., sowie Scheuner (Anm.9), 25.

<sup>16</sup> Vgl. die völkerrechtsgeschichtlichen Darstellungen bei P. Thornberry, *International Law and the Rights of Minorities* (1991), 30ff., und bei S. Verosta, *Kollektivaktionen der Mächte des Europäischen Konzerts (1886–1914)* (1988), 34ff., 100ff.

<sup>17</sup> Zum instrumentellen Einsatz des Selbstbestimmungsrechts im Ersten Weltkrieg vgl. detailliert Rabl (Anm.2), 55ff., sowie Umozurike (Anm.2), 11ff., und Buchheit (Anm.2), 62f.

<sup>18</sup> Siehe dazu die sehr prägnanten Ausführungen von T. Veiter, *Nationalitätenkonflikt und Volksgruppenrecht im ausgehenden 20. Jahrhundert*, Bd.I (2. Aufl. 1984), 24, und J.H.W. Verzijl, *International Law in Historical Perspective*, Bd.I (1968), 335.

<sup>19</sup> Vgl. Veiter (Anm.14), 19ff.; G. Dahm, *Völkerrecht*, Bd.1 (1958), 401ff., sowie Thornberry (Anm.16), 46ff.

rhetorisch zur Grundlage der neuen Ordnung erklärt hatten<sup>20</sup>, war dabei noch gar nicht die Rede. Imperiale Machtpolitik traditioneller Form und die neuen Prinzipien gingen in den Pariser Vorortverträgen eine merkwürdige Verbindung ein<sup>21</sup>, deren Hervorbringungen das Staatengefüge Europas oft bis heute als schwärende Wunden belasten.

Denken sollte man dabei weniger an die ja immer noch aktuelle Südtirol-Frage als an schwelende und mit dem Risiko jederzeitiger Eskalation behafteten Probleme wie das der Ungarn in Siebenbürgen und der Slowakei – von dem auf fatale Weise hochaktuellen Fall des (nun wohl ehemaligen) Jugoslawien ganz zu schweigen. Auch hier waren die Vorstellungen der Slowenen und Kroaten von Selbstbestimmung in einem föderalen Staatsgebilde der Südslawen und die imperialen Expansionsgelüste der serbischen Monarchie schließlich in einer höchst widersprüchlichen Konstruktion zusammengeführt worden – einer Konstruktion, die der autoritäre und zentralistische Staatsapparat Belgrads schnell in seinem Sinne aufzulösen vermochte<sup>22</sup>. Die katastrophalen Folgen des daraus entwickelten Herrschaftsmodells für die Legitimationsgrundlage des jugoslawischen Staatswesens können wir inzwischen in drastischer Form beobachten.

Dies möge als Beispiel genügen. Was hier skizziert werden sollte, ist der Befund einer nachgerade zyklischen Wellenbewegung, in der offensiver Einsatz der Selbstbestimmung, im Sinne des Aufbrechens tradierter staatlicher Strukturen, und Absicherung des neuen Status quo, Einhegung des Selbstbestimmungsprinzips über stabilitätsorientierte Konzepte wie Gewaltverbot, territoriale Integrität der Staaten und Interventionsverbot einander abwechseln. Das System des Völkerbundes ist ja nicht zuletzt deshalb gescheitert, weil es – entgegen der Bekundungen seiner Apologeten – nicht nur Ausfluß hehrer Prinzipien war, sondern zugleich der Absicherung mehr oder weniger willkürlicher Territorialgewinne seitens der

<sup>20</sup> Zu Wilson's Vierzehn Punkten vgl. Rabl (Anm.2), 76ff.; Thüner (Anm.2), 27ff.; Heilmeyer (Anm.2), 19ff., sowie Partsch (Anm.6), 746; Veiter, *ibid.*, 13; M. Pomerance, *The United States and Self-Determination: Perspectives on the Wilsonian Conception*, AJIL 70 (1976), 1ff. (insbes. 16ff.).

<sup>21</sup> Zu den Widersprüchlichkeiten der von den Pariser Vorortverträgen errichteten Friedensordnung vgl. Rabl, *ibid.*, 96ff.; Obieta Chalbaud (Anm.2), 29f.; Hannum (Anm.2), 28ff.; siehe auch den Aufsatz von P.M. Brown, *Self-determination in Central Europe*, AJIL 14 (1920), in dem es heißt (S.237): "The dominant motives of the peace conference would seem to have been: first, to gratify faithful allies; secondly, to show severity to the conquered foe; and thirdly, to establish a new balance of power".

<sup>22</sup> Siehe dazu neuerdings C. Cviic, *Remaking the Balkans* (1991), 71ff., sowie W. Libal, *Das Ende Jugoslawiens* (1991), insbes. 28ff., 45ff., 135ff.

Siegermächte des Ersten Weltkrieges diente<sup>23</sup>. Allseitig akzeptierte Legitimität aber ist in einer derartigen Konstellation kaum denkbar.

Ähnliches läßt sich in beinahe noch schärferer Form für den Prozeß der Dekolonisierung feststellen. War die Dekolonisierung zunächst der scheinbar vollständige Sieg des Selbstbestimmungsprinzips<sup>24</sup>, nunmehr im "Internationalen Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte" von 1966 sogar vertraglich kodifiziert als Rechtsgrundsatz<sup>25</sup>, so war das Bedürfnis der neuen Staaten nach Einhegung des Selbstbestimmungsrechts im Gefolge nahezu ebenso universal wie die (zumindest rhetorische) Akzeptanz des Prinzips als solchen<sup>26</sup>. Die Dekolonisierung war noch gar nicht vollständig abgeschlossen, und das potentiell für viele postkoloniale Staaten gefährliche Konzept der Selbstbestimmung wurde schon wieder eingegrenzt, genau von den neuen Staaten, die zur gleichen Zeit noch gegenüber den Restbeständen des Kolonialismus mit Emphase die vollständige Verwirklichung der Selbstbestimmung anmahnten<sup>27</sup>. *Uti possidetis* und die – insbesondere in Afrika – geradezu zur *ultima ratio* erklärte territoriale Integrität der Staaten bildeten das theoretische Gehäuse, in dem das Selbstbestimmungsrecht von der Mehrheit der UN-Mitglieder eingefangen wurde<sup>28</sup>. Nur als Randbemerkung: Es entbehrt nicht der Ironie, daß der IGH die Rolle des *uti possidetis*-Prinzips als eines elementaren Bestandteils der völkerrechtlichen Ordnung Afrikas erst dann (Mitte der

<sup>23</sup> Zum System des Völkerbundpaktes und dem darin verankerten Gedanken der *collective responsibility* der Staatengemeinschaft bemerkte C.G. Fenwick sarkastisch: "There is little doubt but that certain of the Powers who appeared as its champions were more intent upon stability, upon retaining possession of the fruits of victory, than they were upon readjusting international conditions to meet the demands of justice. The failure of the League can thus, if the critic wishes, be read as failure of principles, not as failures of leading members of the League to live up to principle", – C.G. Fenwick, *Neutrality and International Organization*, AJIL 28 (1934), 334 (337–338).

<sup>24</sup> Vgl. Thüerer (Anm.6), 120f., sowie T. Veiter, Die neuere Entwicklung des Selbstbestimmungsrechts der Völker, in: Um Recht und Freiheit. Festschrift für F.A. Frhr.v.d.Heydte, Bd.I (1977), 675 (680f.).

<sup>25</sup> Vgl. zur Bedeutung der entsprechenden Gewährleistungen der UN-Pakte Thüerer (Anm.2), 106ff., 117ff.; Casese (Anm.2), 92ff.; Thüerer (Anm.6), 122f.

<sup>26</sup> Vgl. dazu Shaw (Anm.2), 182ff.; Hannum (Anm.2), 46ff., sowie H. Rumpf, Das Subjekt des Selbstbestimmungsrechts, in: D. Blumenwitz/Meissner (Anm.2), 47ff. (57); vgl. außerdem Obieta Chalbaud (Anm.2), 30f., und A. Heraclides, *The Self-Determination of Minorities in International Politics* (1991), 22f.

<sup>27</sup> Siehe zu diesem Prozeß der völligen Umkehrung der Werte Shaw, *ibid.*, 182ff.; vgl. auch Kimminich (Anm.7), 45f.

<sup>28</sup> Vgl. zu diesem Prozeß Shaw, *ibid.*, 92ff., 186f.

achtziger Jahre) besiegelte<sup>29</sup>, als im Grunde bereits offenkundig geworden war, daß diese Ordnung sich auf Dauer nur um den Preis unermesslichen Blutvergießens würde aufrechterhalten lassen.

Anwendbarkeit gestand man dem Selbstbestimmungsrecht allenfalls noch gegen die Außenseiter der Staatengemeinschaft wie Rhodesien und Südafrika zu<sup>30</sup>. Ansonsten wurde es in der Staatenpraxis für erledigt erklärt, da man sein Programm durch Überwindung der Kolonialherrschaft für erfüllt ansah<sup>31</sup>. Das Ende eines Zyklus, oder – um in dem oben skizzierten Bild zu bleiben – ein neues Wellental war erreicht, dessen trügerische Ruhe von den Anhängern des Status quo am liebsten zum ewig dauernden Normalzustand erhoben worden wäre.

### 3. Die Problematik der etablierten Lehre zur Selbstbestimmung

Zahlreiche Fragen blieben jedoch in der Staatenpraxis der letzten Jahrzehnte offen. Selbstbestimmung als dynamisches, die Völkerrechtsordnung für Wandel offenhaltendes Prinzip – Ulrich Scheuner hat es treffend als “Prinzip der Legitimierung von Veränderungen” im Völkerrecht bezeichnet<sup>32</sup> – und Stabilitätskonzepte wie *uti possidetis*, territoriale Integrität und Interventionsverbot stehen schon vom Ansatz her in einem dialektischen Spannungsverhältnis<sup>33</sup>. Sie bedürfen der Zuordnung und Abgrenzung, müssen in Relation zueinander gesetzt werden – um nicht das juristische Modewort von der Herstellung praktischer Konkordanz zu gebrauchen<sup>34</sup>. Herstellung von Konkordanz aber ist immer ein deutlich zeitgebundener Akt<sup>35</sup>, hängt diese doch in starkem Maße von den Interessen der Beteiligten und in einem weiteren Sinne von den gerade

<sup>29</sup> Case Concerning the Frontier Dispute (*Burkina Faso/Republic of Mali*), Judgment of 22 December 1986, I.C.J. Reports 1986, 554 ff. (paras.20–26).

<sup>30</sup> Siehe dazu Shaw (Anm.2), 216 ff.

<sup>31</sup> Vgl. Dupuy (Anm.5), 341 f.; Virally (Anm.2), 68 f., sowie Rumpf (Anm.26), 47 ff. (57); vgl. außerdem Thüerer (Anm.2), 39; Hannum (Anm.2), 46 ff.

<sup>32</sup> Diskussionsbeitrag Scheuners zu Doehring (Anm.9), 57.

<sup>33</sup> Vgl. Ermacora (Anm.2), 21, der dies in die Formel gefaßt hat, “alle anderen Prinzipien der Deklaration” (Friendly Relations-Deklaration von 1974) seien “so souveränitätsbedacht konstruiert, daß das formulierte Prinzip auf Selbstbestimmung einer Antinomie” gleiche.

<sup>34</sup> Zu dieser Notwendigkeit vgl. Buchheit (Anm.2), 7, 227, sowie Shaw (Anm.2), 92 f.; vgl. auch A. Cobban, *The Nation State and National Self-Determination* (1970), 138.

<sup>35</sup> Deutlich herausgearbeitet hat dies für das Selbstbestimmungsrecht Thüerer (Anm.6), 136 f.



vorherrschenden Modellen über die Ordnung der betreffenden Gemeinschaft ab.

Daß die der UN-Praxis zugrundeliegenden Ordnungsvorstellungen alles andere als konsistent sind, vor allem in der Realität immer wieder von gegenläufigen Machtinteressen verformt werden, zeigt die Staatenpraxis der letzten Jahrzehnte zur Genüge<sup>36</sup>. Im Gefolge der zahlreichen Widersprüche der Staatenpraxis haben Inhalt und vor allem Rechtsfolgen des Selbstbestimmungsrechts (abgesehen vom Sonderfall der Dekolonisierung) im Grunde bis heute – trotz beinahe dreier Jahrzehnte postkolonialer Praxis – noch keine vernünftigen Konturen bekommen<sup>37</sup>. Dies sei in der Folge an drei grundlegenden Fragestellungen aufgezeigt – drei Fragestellungen, die in der Literatur oft unterschiedslos unter dem Oberbegriff der “Sezession” abgehandelt werden.

#### a) Das intertemporale Problem

Es stellen sich zunächst die Fragen der zeitlichen Rückerstreckung der Anwendbarkeit moderner Konzepte, die man als intertemporale Probleme bezeichnen könnte. Was begründet einen auch unter der Perspektive des gegenwärtigen Völkerrechts gültigen Titel territorialer Souveränität, mit dem entsprechenden daraus folgenden Bestandsschutz? Eine heikle Frage ist dies vor allem bei “historischen Titeln”, also bei Titeln gestützt auf vormoderne Vasallitäts- und Suzeränitätsbände<sup>38</sup>. Läßt sich auf derartige vormoderne Tribut- und Vasallenverhältnisse ein Souveränitätstitel im heutigen Sinne stützen, mit der Folge eines Ausschlusses der Selbstbestimmung für die davon betroffenen Völker bzw. Gebietseinheiten, unter Umständen gar mit der Berechtigung, derartige Gebiete gewaltsam wieder in Besitz zu nehmen? Nach den Ausführungen des IGH im *Westsahara*-Gutachten von 1975 sollte man diese Frage eigentlich für

---

<sup>36</sup> Rumpf schrieb treffend, angesichts der Begleitumstände der Dekolonisierung könne “man in der Entkolonisierung wohl die Emanzipation der Farbigen von den Weißen, aber nur sehr bedingt eine echte Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts der Völker sehen”, – vgl. ders. (Anm.26), 57. Siehe außerdem Buchheit (Anm.2), 17, 103f.; Hannum (Anm.2), 36ff.

<sup>37</sup> Vgl. die Separate Opinion von Richter Petráň im *Westsahara*-Fall, ICJ-Rep. 1975, 110: “In other words, although its guiding principles have emerged, the law of decolonization does not yet constitute a complete body of doctrine and practice”.

<sup>38</sup> Zu diesem Problem vgl. Crawford (Anm.2), 209ff., sowie Shaw (Anm.2), 187ff., 193f.

geklärt halten<sup>39</sup>. Historische Titel haben demnach grundsätzlich hinter dem Selbstbestimmungsrecht des entsprechenden Volkes zurückzutreten. Die Staatenpraxis aber tut sich schon bei diesem eigentlich klaren Prinzip schwer mit der Umsetzung. Selbst im Fall der Westsahara, für den die Frage nach dem Rechtsstatus vom IGH ausdrücklich entschieden worden war, ist die Selbstbestimmung bisher von der Staatengemeinschaft nicht wirklich durchgesetzt worden<sup>40</sup>. Im weitgehend analogen Fall Tibet<sup>41</sup> ist aus vordergründigen politischen Interessen sogar das Prinzip beiseitegeschoben und negiert worden – obwohl Selbstbestimmungsrecht und *Stimson*-Doktrin in derartigen Fällen gewaltsamer Annexion eigentlich zwingend jegliche Anerkennung eines Gebietstitels ausschließen<sup>42</sup>.

Territoriale Integrität und Interventionsverbot bilden hier im Grunde nur einen Vorwand, die völkerrechtswidrige Besetzung abzuschirmen. Diese Fälle seien dementsprechend hier auch als “unechte Sezession” bezeichnet – “unecht”, da gar kein wirklicher Titel territorialer Souveränität existiert, der *de iure* eine staatliche Verselbständigung der Selbstbestimmungseinheiten hindern könnte<sup>43</sup>.

Vergleichbare Probleme stellen sich bei der Figur der “kolonialen Enklave”, die in einigen Fällen bemüht wurde, um die Einverleibung kleinerer Gebiete in die sie umgebenden staatlichen Einheiten zu legitimieren<sup>44</sup>. Bei den Ausgangsfällen der spanischen Enklaven in Südmarokko<sup>45</sup> ist die Logik dieser Argumentation noch nachvollziehbar, handelte es sich hier

<sup>39</sup> Vgl. Shaw, *ibid.*, 93 ff., 187 ff.; J. Fisch, Die europäische Expansion und das Völkerrecht (1984), 466 ff.

<sup>40</sup> Vgl. zum ungeklärten Status der Westsahara und den widersprüchlichen Versuchen der Staatengemeinschaft, das Problem anzugehen, S. Oeter, Die Entwicklung der Westsahara-Frage unter besonderer Berücksichtigung der völkerrechtlichen Anerkennung, ZaöRV 46 (1986), 48 ff., sowie jüngst W. von Tabouillot, Der Grüne Marsch im Lichte des Völkerrechts. Ein Beitrag zum territorialen Status der ehemaligen spanischen Sahara (1990), 55 ff., 166 ff.

<sup>41</sup> Vgl. dazu – wenn auch mit etwas anderer Bewertung – Crawford (Anm.2), 212 f., sowie ausführlich M.C. van Walt van Praag, The Status of Tibet (1987), insbes. 190 ff.

<sup>42</sup> Allerdings stellen sich im Fall Tibet schwierige Fragen intertemporaler Anwendung völkerrechtlicher Normen; je nachdem, auf welches Datum man die völkerrechtswidrige Annexion Tibets ansetzt, wäre zu fragen, ob zum Zeitpunkt der Annexion das Selbstbestimmungsrecht schon soweit zum Kernbestand des Völkergewohnheitsrechts erstarkt war, daß jeglicher Souveränitätserwerb durch China ausgeschlossen wäre.

<sup>43</sup> Zur Frage des Verhältnisses zwischen historischen Herrschaftstiteln und territorialer Souveränität vgl. Shaw (Anm.2), 97.

<sup>44</sup> Zur Figur der “kolonialen Enklave” vgl. Shaw, *ibid.*, 134 ff.

<sup>45</sup> Vgl. dazu Shaw, *ibid.*, 135 f.

doch um im Zuge der Kolonisierung willkürlich abgetrennte Gebietsprengsel mit vom Umland nicht zu unterscheidender Bevölkerung, denen sinnvollerweise kaum ein eigenes Selbstbestimmungsrecht zustehen konnte<sup>46</sup>. Getrennte Entwicklung über mehrere Jahrhunderte hinweg mit dementsprechender Veränderung in Zusammensetzung und kultureller Prägung der Bevölkerung führt jedoch irgendwann zu einer Verselbständigung, die den Begriff der "kolonialen Enklave" fragwürdig werden läßt und schwierige Abgrenzungsprobleme aufwirft. Was im Ergebnis die Fälle Gibraltar<sup>47</sup> oder Ceuta und Melilla, in denen die Wiedereingliederung unter Verweis auf den Willen der Bevölkerung verweigert wurde, von dem Fall des mittels militärischer Gewalt von Indien einverleibten Goa unterscheidet, ist logisch kaum noch nachzuvollziehen – es sei denn, man begibt sich auf die Ebene der rein politikwissenschaftlichen Analyse der realen Macht- und Interessenkonstellationen<sup>48</sup>. Im Falle des gewaltsam von Indonesien besetzten Ost-Timor<sup>49</sup> ist schon gar unerfindlich, wie man die Annektion noch mit der Figur der "kolonialen Enklave" aus dem Bereich der Selbstbestimmung ausklammern sollte.

#### b) Handeln der verfaßten Staatsgewalt und Selbstbestimmung

Gleichfalls als "unechte Sezession" bezeichnen könnte man eine andere Fallkonstellation, die in der Staatenpraxis bisher unaufgelöst geblieben ist. Die Frage, die hinter diesen Problemen steht, ist die nach dem Verhältnis von verfaßter Staatsgewalt und Selbstbestimmung. Kann das Handeln der – im Prinzip ja zur völkerrechtlichen Außenvertretung befugten – Regierungsorgane das Selbstbestimmungsrecht eines Volkes unwiderruflich zum Erlöschen bringen, indem zum Beispiel der Beitritt zu einem anderen Staat erklärt wird? Angesichts der Erfahrungen mit der deutschen Vereinigung mag uns Deutschen die Frage als müßig erscheinen. Aber

---

<sup>46</sup> Zum Ausnahmecharakter dieser Rechtsfigur vgl. Shaw, *ibid.*, 135; zu ihrer Problematik eingehend T.M. Franck/P. Hoffman, *The Right of Self-Determination in Very Small Places*, *New York University Journal of International Law and Politics* 8 (1975/76), 331 ff., sowie Pomerance (Anm.2), 20 ff.

<sup>47</sup> Vgl. Shaw, *ibid.*, 136, sowie Franck/Hoffman, *ibid.*, 371 ff.

<sup>48</sup> Vgl. die Kritik in diesem Sinne bei Franck/Hoffman, *ibid.*, 384 ff.; vgl. auch Hannum (Anm.2), 36 f.

<sup>49</sup> Vgl. zum Fall Ost-Timor Franck/Hoffman, *ibid.*, 342 ff.; K. Rabl, *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker in neuester Praxis*, in: Blumenwitz/Meissner (Anm.2), 123 (132 ff.); vgl. auch zur aktuellen Situation in Ost-Timor den Sonderbericht des Special Rapporteur Kooijmans an die UN-Human Rights Commission, UN-Doc. E/CN.4/1992/17/Add.1 vom 8.1.1992.

kann der durch den Beitritt vergrößerte Staat sich gegenüber einem geltend gemachten Selbstbestimmungsrecht des "beigetretenen" Volkes in jedem Fall auf die territoriale Souveränität berufen – das Beitrittsgebiet und sein Staatsvolk ist ja durch die Vereinigung in einer größeren Einheit aufgegangen – selbst wenn die den Beitritt vollziehende Regierung offensichtlich minoritär war, die Mehrheit des Volkes nicht repräsentierte<sup>50</sup>?

Das Problem läßt sich an der indischen Praxis in den Jahren der Unabhängigwerdung anschaulich machen. Mit der Auflösung des Empire hatten *de iure* zahlreiche kleinere Fürstentümer ihre Souveränität wiedererlangt<sup>51</sup>. Die meisten dieser Gebilde integrierten sich mehr oder weniger freiwillig in den neuen indischen Staat, aber einige der Fürstentümer – solche mit muslimischen Oberschichten – verweigerten dies. In zweien dieser Fälle – Junagadh und Hyderabad – besetzte Indien die Gebiete mit militärischer Gewalt und verleibte sie zwangsweise in den indischen Staat ein, unter Berufung (und dies wohl zu Recht) auf den Willen der Bevölkerungsmehrheit<sup>52</sup>. Kurze Zeit später aber stellte sich das Problem für Indien auf einmal in umgekehrter Konstellation. Im Fall Kashmir waren Monarch und Regierung hinduistisch und dementsprechend auf Indien orientiert, das Volk dagegen muslimisch<sup>53</sup>. Der Monarch – nach Völkerrecht im Grundsatz vertretungsbefugt – erklärte den Beitritt zu Indien (obwohl das mehrheitlich muslimische Volk deutlich gegen diese Lösung war), das indische Militär besetzte sofort einen Großteil des Gebietes und vollzog den Anschluß des Gebietes<sup>54</sup>. Zwar kündigte Indien – wohl in Erinnerung an die zuvor in den anderen Fällen bemühten Prinzipien – ein Referendum an<sup>55</sup>; das Referendum hat aber in den gut vierzig Jahren seitdem nie stattgefunden, aus wohlweislichen Gründen vermutlich. Die Probleme, die Indien heute im Kashmir hat<sup>56</sup>, mit einer zunehmend eskalierenden Konfrontation zwischen Staatsgewalt und Volk, die auf einen offenen Bürgerkrieg zutreibt, sollte insoweit zu denken geben: Selbstbe-

<sup>50</sup> Die Frage ist schon von K. Doehring aufgeworfen worden in seinem Aufsatz "Formen und Methoden der Anwendung des Selbstbestimmungsrechts", abgedruckt in: Blumenwitz/Meissner (Anm.2), 61 ff. (63, 65).

<sup>51</sup> Zur Problemkonstellation siehe Crawford (Anm.2), 210f.; Umozurike (Anm.2), 237.

<sup>52</sup> Vgl. C. Eagleton, The Case of Hyderabad Before the Security Council, AJIL 44 (1950), 277ff.; vgl. auch Crawford, *ibid.*, 211; Umozurike, *ibid.*, 238.

<sup>53</sup> Zur Konstellation siehe Umozurike, *ibid.*, 236ff.

<sup>54</sup> Vgl. Umozurike, *ibid.*, 238; Heidemeyer (Anm.2), 152ff.

<sup>55</sup> Siehe Umozurike, *ibid.*, 239.

<sup>56</sup> Vgl. dazu z.B. B. Imhasly, Angst und Aggression in Kaschmir, NZZ Fernausgabe Nr. 135 vom 15.6.1991, 3–4.

stimmung steht im untrennbaren Zusammenhang zur Legitimation eines Staates. Staatsgewalt ohne die Basis einer sie legitimierenden Selbstbestimmungsentscheidung ist auf Dauer auf die blanke Gewalt zurückgeworfen, mit allen Folgeproblemen.

### c) Die Frage der "inneren Selbstbestimmung"

Von den beiden eben behandelten Konstellationen unterschieden seien hier die Fälle der "echten Sezession". Als "echt" bezeichnet sei die Sezession hier, weil zunächst ein unbestreitbarer Souveränitätstitel über Gebiet und Volk vorliegt. Dieser mag auf traditioneller Zugehörigkeit eines Gebietes mit ethnisch-kulturell besonderer Bevölkerung, eben eigenem "Volk", beruhen, er mag aber auch auf eine neuere Selbstbestimmungsentscheidung für "innere Selbstbestimmung" zurückgehen, sei es in Form einer föderalen Konstruktion, sei es auch im Rahmen umfassender Integration in ein unitarisches Gefüge.

Welche Probleme die "innere Selbstbestimmung"<sup>57</sup> aufwirft, Probleme, die die Staatengemeinschaft bisher leider weitgehend verdrängt hat, sei am Beispiel Eritrea verdeutlicht. Eritrea, das als abgesonderte ehemalige italienische Kolonie eigentlich unstreitig Träger eines Selbstbestimmungsrechts war<sup>58</sup>, wurde Ende der vierziger Jahre, aus rein politischem Kalkül der beteiligten Mächte, auf eine Föderation mit Äthiopien als Form der "inneren Selbstbestimmung" verwiesen<sup>59</sup>. Nun ist gegen derartige Formen "innerer Selbstbestimmung" im Prinzip nicht viel zu sagen, ja in zahlreichen Fällen wird eine derartige Lösung im Grundsatz sogar die politisch angemessenste Konstruktion darstellen.

<sup>57</sup> Zu Begriff und Konzept der "inneren Selbstbestimmung" vgl. Thüerer (Anm.2), 47f., 204f.; A.V. Lombardi, Bürgerkrieg und Völkerrecht (1976), 181, 187ff.; Veiter (Anm.24), 692ff.; A. Verdross/B. Simma, Universelles Völkerrecht (3. Aufl. 1984), 519f. (§ 513); Veiter (Anm.14), 34f.; Thüerer (Anm.7), 470 (475); F. Ermacora, Über die Anwendung der Modelle der Selbstbestimmung, in: *Fédéralisme, régionalisme et droit des groupes ethniques en Europe. Hommage à Guy Héraud* (1989), 116 (117); K. Doehring, Allgemeine Staatslehre (1991), 126f. (Rdnr.296); vgl. auch Umozurike (Anm.2), 195, 198; Pomerance (Anm.2), 37ff.; Cassese (Anm.5), 134f.; Buchheit (Anm.2), 14f.; Obieta Chalbaud (Anm.2), 119ff., 140ff.; Hannum (Anm.2), 453ff.

<sup>58</sup> Vgl. dazu Shaw (Anm.2), 117ff.; A. Fenet, Erythrée: le droit pour une indépendance, in: A. Fenet/Cao-Huy-Thuan/Tran-Van-Minh, *La question de l'Erythrée* (1979), 11ff., sowie die jüngst erschienene Studie von R. Pateman, *Eritrea: Even the Stones Are Burning* (1990), 3ff.

<sup>59</sup> Zu dieser Lösung siehe Shaw, *ibid.*, 118f.; Pateman, *ibid.*, 71; Hannum (Anm.2), 337ff..

Der äthiopische Kaiser, zugleich Monarch von Eritrea, betrieb jedoch energisch die Gleichschaltung Eritreas<sup>60</sup>. Die Autonomie des eritreischen Staatswesens wurde nach und nach ausgehöhlt, und schließlich wurde Eritrea 1962 dem unitarisch strukturierten Staat Äthiopien einverleibt<sup>61</sup>. Aus der Selbstregierung im Gewand der Föderation war reine Fremdherrschaft geworden. Nun läge es eigentlich nahe, damit die Frage der Selbstbestimmung neu gestellt zu sehen, denn Ergebnis der Selbstbestimmung war ja die Bewahrung der Eigenständigkeit in der Föderation, und nicht die unbedingte Integration in den (fremden) äthiopischen Staat<sup>62</sup>. Das Selbstbestimmungssubjekt Eritrea bzw. dessen Volk sollte nach der gewählten Konstruktion nicht einfach aufgehen in dem größeren Gebilde eines territorial arrondierten Äthiopien; das Selbstbestimmungsrecht war vielmehr als "innere Selbstbestimmung" in eine staatsrechtliche Konstruktion umgegossen worden. Diese war jedoch im Ansatz nicht als beliebig verfügbar für die aus ihr legitimierte Staatsgewalt konzipiert worden, sondern in der staatsrechtlichen Konstruktion war das Selbstbestimmungsrecht eingefaßt, man könnte beinahe sagen: verkapselt worden.

Als Gliedstaat der Föderation war Eritrea allerdings völkerrechtlich mediatisiert, und dementsprechend bereitete es der äthiopischen Zentralgewalt auch keine Probleme, sich zur äußeren Absicherung ihres Gewaltreiches auf die territoriale Integrität und das Interventionsverbot zu berufen<sup>63</sup>. Kaum ein Staat widersprach, und die Formel von der "inneren Selbstbestimmung" erwies sich – wieder einmal – für die betroffenen Völker als ein trojanisches Pferd, als ein Formelkompromiß, der es dem jeweiligen Gewalthaber ermöglicht, nach einer Schamfrist mit dem betreffenden Volk nach Belieben zu verfahren.

Es zeigt sich hier ein elementares Strukturproblem der etablierten Dogmatik zum Selbstbestimmungsrecht. Das gängige Theorem von der einmaligen Ausübung des Selbstbestimmungsrechts führt bei der "inneren Selbstbestimmung" zu äußerst problematischen Ergebnissen<sup>64</sup>. Bei der auf Integration in einen anderen Staat gerichteten Selbstbestimmungsentscheidung mag die Vorstellung von der Einmaligkeit der Selbstbestim-

<sup>60</sup> Vgl. dazu Shaw, *ibid.*, 212, und Pateman, *ibid.*, 72f.

<sup>61</sup> Siehe Shaw, *ibid.*, 212; Pateman, *ibid.*, 73.

<sup>62</sup> Zur Problematik derartiger Formen "Politischer Unionen" vgl. Crawford (Anm.2), 290ff.

<sup>63</sup> Siehe Shaw (Anm.2), 212.

<sup>64</sup> Als Kritik an diesem Ansatz siehe auch Pomerance (Anm.2), 74; H. Gros Espiell, Der Begriff des Selbstbestimmungsrechts der Völker, Vereinte Nationen 30 (1982), 54 (55); Thüerer (Anm.6), 136; Klein (Anm.2), 117f.

mung, die zur Konsumtion des Rechts führe, noch sinnvoll sein, ist Ergebnis der Selbstbestimmung in diesen Fällen doch die Absorption des Rechtsträgers, nämlich des Volkes, in einen größeren Verband, dem im Grundsatz nun allein das Recht auf Selbstbestimmung zusteht. Für die klassische "äußere" Selbstbestimmung ist es schon schwierig, eine Konsumtion des Rechts zu konstruieren, ist der (in seinem Bestand perpetuierte) Rechtsträger – das Volk – doch schwerlich daran zu hindern, in weiteren Akten erneut die Selbstbestimmung auszuüben<sup>65</sup>, ganz zu schweigen von den Fällen der völkerrechtlichen Besetzung oder gar Annektion, in denen das Recht auf Selbstbestimmung schon rein logisch wieder auflebt<sup>66</sup>. Verwechselt wird hier Faktizität mit Normativität, denn faktisch braucht das in einem eigenen Staat organisierte Volk kein besonderes Selbstbestimmungsrecht, übt es doch mit der staatlichen Willensbildung permanent seine Selbstbestimmung aus.

Wirklich heikel wird die Frage aber bei der "inneren Selbstbestimmung". Umgeköst in eine staatsrechtliche Konstruktion, sei es föderaler Natur, sei es eine Autonomielösung, sei es auch die pure Gleichberechtigung in einem unitarischen Staatsverband, wird das Selbstbestimmungsrecht eingefast, in eine bestimmte Ausübungsform eingebunden<sup>67</sup>. Doch führt die Einschmelzung wirklich zum völligen Verschwinden des Rechts? Kann der Staat mit dem betreffenden Volk wirklich verfahren wie es ihm beliebt, oder gibt es Konstellationen, in denen es zur Aktivierung des Selbstbestimmungsrechts<sup>68</sup> kommen kann?

Besonders kraß wird die Problematik bei der vertraglich begründeten Föderation<sup>69</sup>. Als Beispiel nehme man die Union von Birma, in deren Gründungsdokument einigen Gliedern, den Shan-Staaten vor allem, sogar nach Ablauf einer bestimmten Frist die Neuentscheidung über den Verbleib in der Union vorbehalten worden war<sup>70</sup>. Führt die Verschiebung

---

<sup>65</sup> Zur Aktualität des Selbstbestimmungsrechts auch bei Organisation des Volkes in einem eigenen Staat vgl. Doehring (Anm.50), 61 ff.

<sup>66</sup> Vgl. dazu Doehring (Anm.7), 36; Cassese (Anm.2), 95; Crawford (Anm.2), 106 ff., sowie G. Zieger, Gebietsveränderungen und Selbstbestimmungsrecht, in: Blumenwitz/Meissner (Anm.2), 73 (76 f.).

<sup>67</sup> Vgl. dazu Doehring (Anm.50), 68.

<sup>68</sup> So hat Doehring treffend den Vorgang des Wiederauflebens eines "äußeren" Selbstbestimmungsrechts genannt – vgl. Doehring, *ibid.*, 61.

<sup>69</sup> Vgl. zu den unterschiedlichen Problemkonstellationen bei Föderationen Crawford (Anm.2), 290 ff.

<sup>70</sup> Siehe dazu Buchheit (Anm.2), 99 f.; vgl. auch die Länderstudien von J. Silverstein, Burma: Military Rule and the Politics of Stagnation (1977), 57 ff.; ders., Burmese Politics: The Dilemma of National Unity (1980), 200 f.

der Außenvertretungsbefugnis, und damit der völkerrechtlichen Handlungsfähigkeit, auf die Zentralgewalt wirklich zur unbeschränkten Souveränität des Bundes, der dann – unter Berufung auf die territoriale Integrität und das Interventionsverbot – in Ruhe die Ausschaltung der konkurrierenden Gewalten, die Gleichschaltung der Gliedstaaten, die zwangsweise Assimilation der “mitwohnenden” Nationalitäten, letztlich sogar den Genozid an den dagegen aufbegehrenden Völkern betreiben kann, während deren Berufung auf die im Gründungsvertrag vorbehaltenen Rechte vom Völkerrecht nicht gedeckte Sezession wäre? Nähme man die herrschende Doktrin zum Selbstbestimmungsrecht beim Wort, so müßte man genau dies bejahen<sup>71</sup>. Die “innere Selbstbestimmung” aber wäre vollständig entwertet, im Ergebnis nichts anderes als eine bedingungslose Unterwerfung, begleitet durch eine (völkerrechtlich unverbindliche) “Goodwill-Deklaration” der neuen Zentralregierung.

Das angeführte – leider überaus reale, da der Staatenpraxis entlehnte – *argumentum ad absurdum* sollte zur Genüge verdeutlicht haben, daß die weitherum gepflegte Auffassung vom kategorischen Ausschluß eines Sezessionsrechts so nicht richtig sein kann – keinen Sinn ergibt, soweit wir die Selbstbestimmung als Prinzip wirklich ernstnehmen wollen, sie nicht einfach als rein rhetorische Floskel verwenden. Dies lehrt im übrigen auch ein Blick auf den ansonsten so überaus sybillinischen Formelkompromiß der “Friendly Relations-Deklaration”<sup>72</sup>. Dort heißt es ja in dem einschränkenden Passus des Abschnittes über das Selbstbestimmungsrecht, daß nichts in den vorhergehenden Absätzen dahin ausgelegt werden dürfe, “als solle dadurch irgendeine Handlung gerechtfertigt oder begünstigt werden, welche die Unversehrtheit des Gebietes und die politische Einheit souveräner oder unabhängiger Staaten gänzlich oder teilweise zerstören oder antasten würde”. Gekoppelt wird dieser Vorbehalt zugunsten der territorialen Integrität dann aber an eine elementare Bedingung,

<sup>71</sup> Daß dies eigentlich der Entstehungsgeschichte des Art.1 (2) IPBPR widerspricht, bei dessen Ausarbeitung noch davon ausgegangen wurde, zumindest bei im Rahmen von Föderationen bzw. Bundesstaaten mit eigener (Glieder-)Staatlichkeit ausgestatteten Volksgruppen bestehe unstreitig ein eigenes Selbstbestimmungsrecht, hat Cassese nachgewiesen – siehe Cassese (Anm.2), 94f.

<sup>72</sup> Zur “Friendly Relations-Deklaration” von 1970 und deren Bedeutung für das Selbstbestimmungsrecht vgl. Thüerer (Anm.6), 123ff., sowie speziell F. Ermacora, Die Selbstbestimmung im Lichte der UN Deklaration betreffend die völkerrechtlichen Grundsätze über die freundschaftlichen Beziehungen und die Zusammenarbeit zwischen den Staaten entsprechend der Charta, Internationales Recht und Diplomatie 1972, 55ff.; vgl. auch Thüerer (Anm.2), 176ff.; Obieta Chalbaud (Anm.2), 159; Hannum (Anm.2), 472f.



eine Art "Schranken-Schranke", die lautet: "wenn diese Staaten sich dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker entsprechend verhalten und dementsprechend über eine Regierung verfügen, die das gesamte zum Gebiet gehörige Volk ohne Unterschied der Rasse, des Glaubens oder der Hautfarbe vertritt"<sup>73</sup>.

Implizit vorausgesetzt wird in dieser Formel, die ja eigentlich der Einhegung des Selbstbestimmungsrechts dienen soll, daß es so etwas wie eine "innere Selbstbestimmung" geben muß – andernfalls ergäbe die "Schranken-Schranke" keinen Sinn, derzufolge Staaten "intern" den Grundsatz der Selbstbestimmung zu beachten haben, was sich in einer Staatsgewalt zu äußern habe, die das gesamte "Volk" repräsentiere<sup>74</sup>. Nun ist diese Formel erkennbar ursprünglich auf den kolonialen Kontext gemünzt<sup>75</sup>; versteht man das Selbstbestimmungsrecht jedoch nicht als ein Sonderrecht rein antikolonialer Zielsetzung, sondern als einen elementaren Rechtsgrundsatz mit universeller Gültigkeit, so wird man dieser abstrakt formulierten Voraussetzung legitimer Staatsgewalt aber ebenfalls universelle Geltung zusprechen müssen<sup>76</sup>.

Dies heißt allerdings noch nicht, daß damit allen in ihrem Staat nicht angemessen repräsentierten Völkern ein generelles und unbedingtes Sezessionsrecht zugestanden werde; eine derartig weitgehende Schlußfolgerung läßt sich aus einem vereinzelt Satz in der "Friendly Relations-Deklaration" wohl kaum ziehen, stünde mit der einschlägigen Staatenpraxis – wie zu Recht betont worden ist<sup>77</sup> – in völligem Widerspruch.

Die "Friendly Relations-Deklaration" enthält mit dieser Formel jedoch zumindest einen allgemeinen Verweis auf elementare Legitimationsgrund-

<sup>73</sup> "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 equal rights and 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".

<sup>74</sup> Siehe R. Rosenstock, *The Declaration of Principles of International Law Concerning Friendly Relations: A Survey*, AJIL 65 (1971), 732; Hannum, *ibid.*, (Anm.2), 473; Obieta Chalbaud, *ibid.*, 159; skeptisch in dieser Hinsicht z.B. A. Cassese, *The Helsinki Declaration and Self-Determination*, in: T. Buergenthal (Hrsg.), *Human Rights, International Law and the Helsinki Accord* (1977), 83 (90); Pomerance (Anm.2), 39; Thüerer (Anm.2), 197f.; ders. (Anm.6), 125, 129, sowie ders. (Anm.7), 470 (474).

<sup>75</sup> Siehe K.J. Partsch, *Von der Souveränität zur Solidarität: Wandelt sich das Völkerrecht?*, EuGRZ 1991, 469 (473); vgl. auch Cassese (Anm.74), 90.

<sup>76</sup> Siehe in diesem Sinne auch Hannum (Anm.2), 473.

<sup>77</sup> Thüerer (Anm.6), 129.

lagen moderner Staatlichkeit<sup>78</sup>. Staatsgewalt hat das gesamte Volk zu repräsentieren, nicht nur Teile davon, darf nicht die institutionalisierte Herrschaft einzelner Volksgruppen über andere Ethnien darstellen, die *per definitionem* von der Teilhabe am staatlichen Leben ausgeschlossen werden<sup>79</sup>. Sollte dies der Fall sein, verwirkt der Staat die Treuepflicht seiner "Bürger"<sup>80</sup> – soweit der Begriff hier überhaupt noch angemessen ist, man denke nur an den ganz krassen Fall der rechtlich institutionalisierten Apartheid.

Staatsgewalt leidet gegenüber derartigen rechtlich (oder auch nur in krasser Weise faktisch) diskriminierten Volksgruppen an einem ganz fundamentalen Legitimationsmangel, tritt sie diesen doch fast nur noch als Unterdrückungsapparat gegenüber, ist letztlich zurückgeworfen auf den blanken Terror der Sicherheitsdienste und des Militärs. Massive Menschenrechtsverletzungen und (im Extremfall genozidartige) militärische Repression sind in solchen Konstellationen der Gruppenherrschaft wohl beinahe unvermeidbar.

Letztlich stellt sich in etwas anderer Form die alte Frage nach dem Quell der Souveränität. Wer ist Inhaber der Souveränität, die Staatsgewalt oder das Volk? Die Frage wird bei einseitiger Betonung der territorialen Souveränität des (als präformiert gedachten) Staates bisher eindeutig zugunsten der in die Nachfolge der Kolonialherren eingerückten Staatsgewalten aufgelöst<sup>81</sup>. Solange die Regierung im Außenverhältnis die völkerrechtliche Vertretungsmacht innehat, mag sie – unter dem Schirm ihrer territorialen Souveränität und des daran anknüpfenden Interventionsverbotes – mit ihrem "Volk" anstellen was sie will, der Eingriff von außen bleibt nach überwiegender Auffassung unzulässig<sup>82</sup>. Dies gilt – bleibt man konsequent – selbst dann, wenn die Staatsgewalt Neigung zeigt, unter Differenzierung nach ethnisch-kulturellen Kriterien die Mehrheit ihres "Volkes" auszulöschen (man denke an so beeindruckende – und bedrück-

<sup>78</sup> Siehe Umozurike (Anm.2), 198.

<sup>79</sup> Daß dieses Grundverständnis bei Ausarbeitung des Art.1 (2) IPBPR vorherrschend war, ergibt sich aus den *travaux préparatoires* – vgl. Cassese (Anm.2), 94.

<sup>80</sup> Zur Affinität jeglicher Versuche der Untermauerung eines Sezessionsrechts zu den Naturrechts- und Sozialvertragstheorien vgl. Buchheit (Anm.2), 51 ff.

<sup>81</sup> Vgl. Thüerer (Anm.7), 470 (474), sowie Shaw (Anm.2), 92 f., 215 f.; Buchheit, *ibid.*, 85 ff.

<sup>82</sup> Thüerer, *ibid.*, 474.

kende – Varianten des modernen *nation-building* wie die Politik des Baath-Regime im Irak<sup>83</sup>).

Der Zug ins Grauenhafte, der sich hinter dieser Konsequenz auftut, ist der Völkerrechtsliteratur natürlich nicht verborgen geblieben. So wird von zahlreichen Autoren differenziert, zumindest in den Fällen, in denen sich der Staat einseitig gegen bestimmte Volksgruppen wende, unter massiver Mißachtung der Menschenrechte oder gar in Formen des Völkermordes, folge ein Sezessionsrecht aus dem Grundsatz der Selbstbestimmung<sup>84</sup>. Das Recht auf “innere Selbstbestimmung” schlage um in ein “äußeres” Selbstbestimmungsrecht, das dann eben nur durch Sezession durchzusetzen sei<sup>85</sup>. Dies ist ein Gedanke, der im übrigen gar nicht so neu ist wie es die Literatur oft glauben läßt – man lese nur Robert Red-slob’s Vorlesung an der Haager Akademie 1931<sup>86</sup>. Schon in der Zwischenkriegszeit war man sich dieser Konsequenz durchaus bewußt gewesen, wie gerade auch die Praxis des Völkerbundes anschaulich zeigt. Im

<sup>83</sup> Vgl. zu den Exzessen des Baath-Regime die präzise Studie von S. al-Khalil, *Republic of Fear* (1989), sowie der einschlägige Bericht des Special Rapporteur Max van der Stoep an die UN-Human Rights Commission, UN-Doc. E/CN.4/1992/31 vom 18.2.1992.

<sup>84</sup> Siehe Doebling (Anm.7), 30ff.; ders. (Anm.50), 68f.; Umozurike (Anm.2), 196ff.; Lung-Chu Chen, *Self-Determination as a Human Right*, in: W.M. Reisman/B.H. Weston (Hrsg.), *Toward World Order and Human Dignity. Essays in Honor of Myres S. McDougal* (1976), 198 (243); L. Condorelli, *Droit des minorités et garantie des droits des peuples: les risques de la déclaration*, in: A. Cassese/E. Jouve (Hrsg.), *Pour un droit des peuples* (1978), 129 (131); Buchheit (Anm.2), 220ff.; Thürer (Anm.6), 127f.; R.C.A. White, *Self-Determination: Time for a Re-Assessment?*, NILR 28 (1980), 147 (168); D. Turp, *Le droit de sécession en droit international public*, *Canadian Yearbook of International Law* 20 (1982), 24 (76f.); C. Tomuschat, *Protection of Minorities under Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights*, in: *Völkerrecht als Rechtsordnung*, Festschrift für H. Mosler (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd.81) (1983), 949 (975); G. Zieger, *Gebietsveränderungen und Selbstbestimmungsrecht*, in: Blumenwitz/Meissner (Anm.2), 73 (86f.); Obieta Chalbaud (Anm.2), 157ff.; Hannum (Anm.2), 471ff.; Doebling (Anm.57), 126 (Rdnrn. 293ff.); vgl. daneben mit gleicher Tendenz – wenn auch vorsichtiger – Crawford (Anm.2), 100f., 116f., und Heraclides (Anm.26), 29ff. Ausdrücklich ablehnend immer noch Partsch (Anm.75), 474.

<sup>85</sup> Siehe die Begründung der (allerdings vereinzelt) afrikanischen Staaten, die Biafra als Staat anerkannten, da sie in diesem Fall aus “humanitären” Gründen ein Sezessionsrecht bejahten – vgl. Shaw (Anm.2), 209, und D.A. Ijalaye, *Was “Biafra” at any Time a State in International Law?*, *AJIL* 65 (1971), 551ff.; vgl. auch Buchheit, *ibid.*, 222f.; Heraclides, *ibid.*, 89ff., sowie Umozurike, *ibid.*, 196, der wiederum verweist auf die Völkerbundspraxis; vgl. daneben die Staatenpraxis im Fall Bangladesch – siehe dazu V.P. Nanda, *Self-Determination in International Law. The Tragic Tale of Two Cities – Islamabad (West Pakistan) and Dacca (East Pakistan)*, *AJIL* 66 (1972), 321ff.

<sup>86</sup> R. Red-slob, *Le principe des nationalités*, *RdC* 37 (1931-I), 35 (36–37).

Disput um das Schicksal der Aaland-Inseln z.B. argumentierte die vom Völkerbund eingesetzte Schiedskommission nicht etwa, ein Sezessionsrecht sei kategorisch auszuschließen; "Minderheitenrechte" könnten – so die Kommission – im Extremfall durchaus in ein Sezessionsrecht umschlagen – dies allerdings nur in einem Fall, der zu betrachten sei als "an altogether exceptional situation, a last resort where the State lacks the will or the power to enact and apply just and effective guarantees"<sup>87</sup>.

#### 4. Inhalt und Konsequenzen der "inneren Selbstbestimmung"

Die Konstruktion erscheint vor dem Hintergrund westlichen Verfassungsdenkens eigentlich plausibel, doch bleibt sie dogmatisch auf die Existenz einer "inneren Selbstbestimmung" angewiesen. Wir werden zurückgeworfen auf die Frage der staatstheoretischen Prämissen. Nur wenn wir von der Annahme ausgehen, Staatsgewalt sei als elementare Zielsetzung bezogen auf das Wohl des Volkes, das es zu fördern und zu sichern gelte, besitzt das Mißbrauchsargument wirkliche Überzeugungskraft. Sehen wir den modernen Staat dagegen als Selbstzweck – was bürokratische Regime allzuleicht geneigt sind anzunehmen – erscheint der oben angestellte Gedankengang eher als abwegig. Der Gedanke der "inneren Selbstbestimmung" ist deshalb auch – bezieht man ihn auf die innere Struktur der Mehrheit der UN-Mitgliedstaaten – wohl nahezu so umstürzend wie der Gedanke der Volkssouveränität es für die spätabsolutistischen Staaten des ausgehenden 18. und beginnenden 19. Jahrhunderts war; er wird deshalb von der Mehrheit der Staaten bisher auch strikt abgelehnt<sup>88</sup>.

Die gegenteilige Radikalposition, die Teile der Literatur kennzeichnet, geht nun sicher auch zu weit, soweit sie aus dem Konzept der "inneren Selbstbestimmung" ein allgemeines Recht auf Demokratie im westlichen Sinne ableitet<sup>89</sup>. Wie ein Staat verfaßt sein muß, ergibt sich nicht notwendig aus einem Grundsatz der "inneren Selbstbestimmung". Auch andere Formen des Herrschaftskompromisses mögen dessen Erfordernissen durchaus genügen, soweit sie den Aspirationen aller in einen Staat einge-

<sup>87</sup> Aaland Islands Dispute, Report of the Committee of Rapporteurs, 16 April 1921, LN Council Doc. B 7/21/68/106; vgl. auch LNOJ Suppl. no.3 (1920), 5.

<sup>88</sup> Vgl. zur Ablehnung des Konzeptes der "inneren Selbstbestimmung" und eines daraus abgeleiteten Sezessionsrechtes Buchheit (Anm.2), 16 ff.; Shaw (Anm.2), 101 ff.

<sup>89</sup> So für ein konsequent zu Ende gedachtes Selbstbestimmungsrecht z.B. Cassese (Anm.2), 98, sowie Thürer (Anm.6), 136; zum "Recht auf Demokratie" nun auch ausführlich T.M. Franck, *The Emerging Right to Democratic Governance*, AJIL 86 (1992), 46 ff.

schlossenen "Völker" auf Teilhabe am staatlichen Leben Rechnung tragen. "Innere Selbstbestimmung" ist insoweit mehr ein Verweis auf faktische Voraussetzungen legitimer Herrschaft als eine unmittelbar umzusetzende Rechtsnorm, verweist im übrigen auch in der Frage der begünstigten Gruppen eher auf Vorgefundenes, nämlich die in einer Gesellschaft präexistente Aufgliederung in unterschiedliche Völkerschaften, als daß es einen völkerrechtlichen Begriff des "Volkes" aufzurichten suchte<sup>90</sup>. Nicht das Völkerrecht definiert, was ein "Volk" ist, sondern das Volk selbst in seinem historisch gewachsenen Bewußtsein der Zusammengehörigkeit, der Unterscheidung in Volkszugehörige und "Fremde", Innen und Außen<sup>91</sup>.

Der Grundsatz der "inneren Selbstbestimmung" verweist also die Inhaber staatlicher Gewalt auf das Faktum, daß Herrschaft eines elementaren Konsenses bedarf<sup>92</sup>. Mangel an derartiger Legitimation ist zwar über erhebliche Zeit durch blanke Gewalt zu ersetzen, versagt aber einem Staateswesen auf Dauer gerade die Stabilität, der funktionierende Staatlichkeit so dringend bedarf. Mit anderen Worten: Physische Gewalt schafft nur einen Anschein von Stabilität, kann aber die eigentliche Basis funktionierender Staatlichkeit, nämlich den elementaren Konsens über die Legitimität staatlicher Gewalt, nicht wirklich ersetzen. Hier liegt auch der elementare Denkfehler der in internationalen Foren häufig anzutreffenden Argumentation, Sezessionsvorgänge müßten um jeden Preis vermieden werden, da Sezession schlechthin die Hauptgefahr für die Stabilität der Staatenordnung bilde. Geschützt wird dann im Ergebnis aber nur der Status quo als Anschein der Stabilität, nicht jedoch die Grundlage stabiler staatlicher Ordnung, die Ableitung von Herrschaft aus dem Willen des Volkes.

Um es aus einer anderen Perspektive zu beleuchten: In einem demokratisch verfaßten Gemeinwesen kann auf Dauer nicht gegen den ausdrücklichen Willen der Beherrschten regiert werden. Ethnisch-kulturelle Differenzierungen bedürfen insoweit einer Widerspiegelung in der Staatsorganisation, müssen, soweit die Bewohner bestimmter Gebiete mehrheitlich das Bewußtsein ethnisch-kultureller Besonderheit haben, Aus-

---

<sup>90</sup> Zu den Problemen, einen völkerrechtlichen Begriff des "Volkes" als Trägers des Selbstbestimmungsrechts zu isolieren, siehe Rumpf (Anm.26), 47ff. Vgl. außerdem Cassese, *ibid.*, 94ff.; Veiter (Anm.24), 683ff.; Shaw (Anm.2), 98ff.

<sup>91</sup> Vgl. vor allem Rumpf, *ibid.*, 52, und Obieta Chalbaud (Anm.2), 34ff.

<sup>92</sup> In diesem Sinne auch Thüerer (Anm.6), 135; Kimminich (Anm.2), 187f.

druck in der Verteilung (und Aufteilung) von Herrschaft haben<sup>93</sup>. Dies muß nicht unbedingt föderale Formen annehmen, sondern kann auch in abgestuften Formen der politischen Autonomie verwirklicht werden, wie zahlreiche Beispiele in Europa zeigen.

Allein durch gleichberechtigte politische Partizipation auf der gesamtstaatlichen Ebene sowie Sprache und Kultur konservierenden Minderheitenschutz ist ein nicht nur sozial, sondern auch territorial eine kompakte Einheit bildendes "Volk" aber wohl auf Dauer kaum zufriedenzustellen, mag es auch unter politischen Kategorien eine "Minderheit" sein – dies im Gegensatz zur verstreut siedelnden oder in kleinen Siedlungsinself eingeschlossenen "wirklichen" Minderheit, die nicht viel mehr als Schutz ihrer kulturellen Eigenart erwarten kann<sup>94</sup>. "Innere Selbstbestimmung" fordert insoweit eindeutig mehr als reinen Minderheitenschutz, verlangt nach auch politischer Selbstorganisation in einer wie auch immer verfaßten regionalen Ebene, mit eigenen staatlichen Kompetenzen und eigener Gestaltungsbefugnis in den für ein "Volk" elementaren Angelegenheiten<sup>95</sup>. "Volk" im Sinne des Selbstbestimmungsrechts kann dabei auch eine Volksgruppe sein, die unter rein politischen Kriterien als "Minderheit" einzustufen wäre<sup>96</sup> – unter der Voraussetzung, daß dessen Angehörige halbwegs geschlossen ein abgegrenztes Gebiet bewohnen, das auf territorialer Basis zu organisieren wäre.

Wie diese Repräsentation der Volksgruppe in einer eigenen politischen Einheit konkret auszusehen hat, läßt sich einem Grundsatz der "inneren Selbstbestimmung" jedoch nicht wirklich entnehmen. Der Grundgedanke der "inneren Selbstbestimmung" bedarf insoweit weiterer Ausfüllung und Konkretisierung durch die politischen Akteure, kann je nach Kontext sehr unterschiedliche Formen finden und zeigt insofern eher programmatischen Charakter als das Gepräge eines unmittelbar anwendbaren Rechtsatzes. Die Bandbreite reicht dabei von der Eigenstaatlichkeit im Rahmen

<sup>93</sup> Vgl. dazu Thüerer, *ibid.*, 135f.; Ermacora (Anm.57), 117f.; Hannum (Anm.2), 468ff.

<sup>94</sup> Zum problematischen Verhältnis von Minderheitenschutz und Selbstbestimmung vgl. Shaw (Anm.2), 103f.; Pomerance (Anm.2), 3; Doehring (Anm.50), 67ff., sowie F. Ermacora, *The Protection of Minorities before the United Nations*, RdC 182 (1983-IV), 247 (324ff.). Für die (wohl überholte) Auffassung einer strikten Trennung von Selbstbestimmung und Minderheitenschutz plädiert dagegen immer noch Partsch (Anm.75), 474.

<sup>95</sup> Siehe auch Buchheit (Anm.2), 222; Thüerer (Anm.2), 48, 51, 204f.; Veiter (Anm.24), 696f.; Hannum (Anm.2), 458ff.; A. Kiss, *The Peoples' Right to Self-Determination*, *Human Rights Law Journal* 7 (1986), 165ff. (insbes. 171).

<sup>96</sup> Vgl. dazu Cassese (Anm.2), 94; Shaw (Anm.2), 103.

eher loser Konföderationen bis zur Dezentralisierungslösung im Stile des französischen Autonomiestatuts für Korsika<sup>97</sup>.

Eines bleibt allen diesen Formen der Föderalisierung, Autonomie oder Dezentralisierung aber gemeinsam: "Innere Selbstbestimmung" läuft wohl unweigerlich auf Herrschaftsteilung hinaus. Herrschaftsteilung aber ist für die in weiten Teilen der Dritten Welt vorherrschenden Diktaturen, autoritären Regime und Einparteiensysteme ein Anathema. Universelle Akzeptanz für ein solches Prinzip der "inneren Selbstbestimmung" wird man folglich keineswegs unterstellen dürfen<sup>98</sup>. In der Folge bleiben aber Zweifel, ob es sich beim Grundsatz der "inneren Selbstbestimmung" wirklich um ein Prinzip mit Rechtsnormqualität handelt, ob die "innere Selbstbestimmung" nicht vielmehr bis heute ein rein politisches Prinzip darstellt, eine Forderung zunächst eher programmatischer Natur – wie ja ursprünglich das gesamte Selbstbestimmungsprinzip. Für die universelle Ebene wird man diesen Zweifeln ein hohes Gewicht einräumen müssen; für Europa dagegen, das im Zuge der neueren Entwicklung eine grundlegende Umformung erfahren hat, wird man jedoch insoweit differenzieren müssen.

### *5. Selbstbestimmung in der neuen Ordnung Europas*

Einzig in Europa hat die "Innenseite" der Selbstbestimmung im Verlaufe der neueren Entwicklung wirkliche Bedeutung auch in der Staatenpraxis erlangt. Mit dem von allen Staaten Europas akzeptierten und konsentierten politischen Fundament der KSZE-Dokumente von Kopenhagen<sup>99</sup>, Paris<sup>100</sup> und Moskau<sup>101</sup> ergibt es auf einmal einen Sinn, "innere Selbstbestimmung" auch tatsächlich als ein der Praxis zugrundeliegendes

<sup>97</sup> Zur Bandbreite der denkbaren Lösungen vgl. die Vielzahl von Fallstudien bei Hannum (Anm.2), 337ff., 370ff., 407ff.

<sup>98</sup> In diesem Sinne z.B. Thüerer (Anm.6), 137.

<sup>99</sup> Das Kopenhagener Abschlußdokument ist abgedruckt in EuGRZ 17 (1990), 239ff., sowie in ILM 29 (1990), 1306ff.; vgl. zur Bedeutung des Kopenhagener Dokuments T. Buergenthal, *The Copenhagen CSCE Meeting: A New Public Order for Europe*, *Human Rights Law Journal* 11 (1990), 217ff.; H. Tretter, *Das Kopenhagener Abschlußdokument über die menschliche Dimension der KSZE*, EuGRZ 17 (1990), 235ff.

<sup>100</sup> Die Charta von Paris vom 21.11.1990 ist u.a. abgedruckt in EuGRZ 17 (1990), 517ff.

<sup>101</sup> Das Abschlußdokument der Moskauer Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE ist abgedruckt in EuGRZ 18 (1991), 495ff.

Rechtsprinzip anzusehen<sup>102</sup>. Für eine Staatengemeinschaft, deren Mitglieder es als essentiell ansehen, "die Demokratie als die einzige Regierungsform unserer Nationen aufzubauen, zu festigen und zu stärken" – so die Charta von Paris – und die dabei ausdrücklich die Rückkoppelung demokratischer Regierung an den Volkswillen betonen, kann die Berechtigung eines Konzeptes wie das der "inneren Selbstbestimmung" kaum noch bestritten werden<sup>103</sup>. Unsicherheiten verbleiben hier einzig bezüglich der Voraussetzungen und Konsequenzen einer "inneren Selbstbestimmung".

Einige Staaten werden weiterhin geneigt sein, die Existenz vom "Staatsvolk" unterschiedener "Völker" auf ihrem Territorium zu bestreiten – nach dem gleichen Muster, nach dem auch westeuropäische Staaten es fertigbringen, trotz der ethnisch-kulturellen Unterschiedlichkeit ihrer Bevölkerung die Existenz von Minderheiten zu leugnen<sup>104</sup>. Umstritten wird weiterhin bleiben, was denn nun der angemessene Standard der "inneren Selbstbestimmung" sei. Beide Fragestellungen wird man auch kaum im Wege der Auslegung und normativen Deduktion aus einem wie auch immer verstandenen Selbstbestimmungsprinzip zu lösen vermögen<sup>105</sup>. Letztlich wird der Grundsatz der "inneren Selbstbestimmung" auf absehbare Zeit so etwas wie eine "Staatszielbestimmung" der Staatengemeinschaft bleiben, und kein Rechtssatz mit wirklich klarem Normprogramm.

Doch mag es vielleicht gerade diese normative Unbestimmtheit den Staaten zunächst erleichtern, so etwas wie ein Selbstbestimmungsrecht der Völker bzw. Volksgruppen auch für ihren Binnenraum zu akzeptieren. Gerade die Flexibilität des Normprogramms erlaubt es den Beteiligten, angemessene und für alle akzeptable Ergebnisse zu finden. Und der unbedingte Vorrang der "inneren Selbstbestimmung" – Sezession ist insofern ja nur eine Abhilfe in Extremfällen, eine Art *means of last resort*<sup>106</sup> – sichert zugleich, daß die Ausweitung des Begriffes der Selbstbestimmung nicht automatisch zu Gefahren für den territorialen Bestand der betroffenen Staaten führt. Im Gegenteil: Es gibt wahrscheinlich kaum ein proba-

<sup>102</sup> Vgl. T. Buergenthal, Copenhagen: A Democratic Manifesto, World Affairs 153, No.1 (1990), 5 (7f.).

<sup>103</sup> Vgl. den Text der Rede von Botschafter Max Kampelman auf dem Kopenhagener Treffen am 22.6.1990 – M. Kampelman, The Miner's Canary and Minority Rights, World Affairs 153, No.1 (1990), 16 (18).

<sup>104</sup> Vgl. zum diesbezüglichen Beispiel Frankreichs R. Hofmann, Minderheitenschutz in Europa. Überblick über die völker- und staatsrechtliche Lage, ZaöRV 52 (1992), 1 (39ff.).

<sup>105</sup> Vgl. dazu Kimminich (Anm.2), 189ff.

<sup>106</sup> Sezessionsrecht ist hier verstanden im Sinne der "remedial secession" von Buchheit – siehe Buchheit (Anm.2), 220ff.



teres Mittel, Volksgruppenkonflikte innerhalb eines Staates zu entschärfen, als "innere Selbstbestimmung", also Dezentralisierung von Herrschaft und partielle Selbstbestimmung der aufbegehrenden Völkerschaften im Rahmen politischer Autonomielösungen<sup>107</sup>.

Und umgekehrt gilt wohl genauso: Politische Konflikte zwischen Nationalitäten, d.h. "Völkern" im ethnischen Sinne, lassen sich kaum mit größerer Gewißheit in gewaltsame Sezessionskonflikte eskalieren als mittels starrsinnigen Festhaltens an zentralistischen Strukturen und gewaltsamer Unterdrückung der Forderungen nach "innerer Selbstbestimmung". Das – zugegebenermaßen vage – Prinzip der "inneren Selbstbestimmung" hat mit dem Sezessionsrecht hier dann eine Art Notbremse, eine Selbsthilfebefugnis der betroffenen Volksgruppe, deren Einsatz als *ultima ratio* in der Abwehr extremen staatlichen Mißbrauches möglich ist<sup>108</sup>. Ob nur krasse Menschenrechtsverletzungen oder gar Genozidakte diesen Rückgriff auf die gewaltsame Selbsthilfe eröffnen, scheint im übrigen fraglich; man könnte durchaus argumentieren, schon der gewaltsame Umsturz des Verfassungsgefüges, in dem "innere Selbstbestimmung" bislang eingefaßt war, und die damit erkennbar gewordene Absicht, die freie Selbstbestimmung der in einem Staat eingeschlossenen Völker gewaltsam zu unterdrücken, reichten aus, die Zuflucht in die Sezession zu legitimieren.

Das in der Einleitung angerissene Beispiel des nun in Trümmer geschossenen Bundesstaates Jugoslawien hat insoweit neue Marksteine gesetzt. So war es zunächst sicher richtig, daß auch die eher für ein weites Konzept der Selbstbestimmung eintretenden Staaten wie Deutschland bis nach dem Überfall der "Volksarmee" auf Slowenien und dann Kroatien die Betonung des Selbstbestimmungsrechts der "Teilvölker" mit dem Konzept einer Konföderationslösung verkoppelten<sup>109</sup>. Zwar war schon vorher immer rätselhafter geworden, wie ein gemeinsamer Staat bei derart gegensätzlichen Ordnungsmodellen wie dem der Slowenen und Kroaten einerseits und dem Serbiens andererseits überhaupt noch denkbar sein solle. Spätestens mit dem Versuch der militärischen Organe der Zentral-

---

<sup>107</sup> Siehe als Plädoyer in diesem Sinne Hannum (Anm.2), 453ff.

<sup>108</sup> In diesem Sinne Buchheit (Anm.2), 220ff.; Umzurike (Anm.2), 199, sowie Doehring (Anm.57).

<sup>109</sup> Vgl. NZZ Fernausgabe Nr.150 vom 3.7.1991, 2: Kohl für Selbstbestimmungsrecht in Jugoslawien. Begrenzte Kurskorrektur ohne Anerkennung der Sezession; vgl. auch S. Oeter, Bürgerkrieg in Jugoslawien – Konflikt um Kroatien – Serbisch-Kroatischer Krieg? Völkerrechtliche Überlegungen zum militärischen Konflikt um das Erbe Jugoslawiens, Humanitäres Völkerrecht 1992, 4 (8f.).

gewalt, die Forderungen nach Selbstbestimmung militärisch zu unterdrücken und das Verfassungsgefüge zu rezentralisieren, war jedoch offensichtlich geworden, daß "innere Selbstbestimmung" keine realistische Option darstellte<sup>110</sup>. Letztlich existierte wohl nur die Alternative zwischen gewaltsamer Rezentralisierung unter Mißachtung des offenkundigen Willens der betroffenen Völker und Sezession. Wie ersteres – die blutige Unterdrückung des Volkswillens – aber mit den Prinzipien der Charta von Paris zu vereinbaren sein sollte, oder auch nur auf der Grundlage der neuen KSZE-Prinzipien hätte hingenommen werden können, bleibt unerfindlich<sup>111</sup>.

Es stellt sich den Staaten ein Dilemma, das logisch nur in zwei Richtungen auflösbar ist. Entweder man versteht die Prinzipien der Charta von Paris und der anderen KSZE-Dokumente als zwar wohltonende, letztlich aber folgenlose politische Deklarationen, denen im Ernstfall dann doch keine wirkliche Bedeutung zukommen kann. Dies entspräche dem "approach" der bisherigen Staatenpraxis. Oder man nimmt sie ernst als Grundlagen einer neuen "public order of Europe", die in jedem Falle zu respektieren sind. Dann aber muß man im Konfliktfall auch die entsprechenden rechtlichen Konsequenzen ziehen, muß bei Verweigerung und gewaltsamer Unterdrückung der inneren Selbstbestimmung die Sezession als logische Folgewirkung einkalkulieren und rechtlich absichern.

### 6. Fragen der Anerkennung von Neustaaten

Als spektakulärstes Instrument der Absicherung der Sezession hat sich die Anerkennung erwiesen<sup>112</sup>. Nun ist allerdings der Gebrauch der Anerkennung in diesem Kontext nicht gerade unproblematisch. Nach klassischem Völkerrecht wäre die Anerkennung eines derartigen Spaltgebildes, bei aufrechterhaltenem Herrschaftsanspruch seitens der bisherigen zentralen Staatsorgane, zweifelsfrei als (völkerrechtswidrige) "vorzeitige" Anerkennung anzusehen, als ein eindeutiger Verstoß gegen das Interventions-

<sup>110</sup> Folgerichtig geht der deutsche Anerkennungsbeschuß dann auch von einem Selbstbestimmungsrecht der Slowenen und Kroaten aus – heißt es doch im Beschuß des Bundeskabinetts vom 19.12.1991: "Mit diesen Beschlüssen wird dem Umstand Rechnung getragen, daß eine Reihe jugoslawischer Republiken sich in freier Selbstbestimmung auf demokratischer und rechtsstaatlicher Grundlage für die Unabhängigkeit ausgesprochen haben". – Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr.145 vom 21.12.1991, 1183.

<sup>111</sup> Vgl. in diesem Sinne Marauhn (Anm.4), 111.

<sup>112</sup> Vgl. dazu Crawford (Anm.2), 248ff.

verbot<sup>113</sup>. Mit der Anerkennung wäre nach traditioneller Übung so lange zu warten, bis die Regierung des (bis dato als Inhaber der territorialen Souveränität anerkannten) "Gesamt"staates der Abspaltung zustimmt, zumindest aber angesichts der dauerhaft konsolidierten Effektivität der neuen Staatsgewalt ohnmächtig deren Verselbständigung hinnehmen muß<sup>114</sup>. Die Anerkennung hat hier dann tatsächlich nur noch rein deklaratorische Funktion<sup>115</sup>, besiegelt bzw. dokumentiert – im Sinne eines quasi "notariellen" Aktes – die Effektivität der neuen Staatsgewalt.

Anders wird dies bei der "frühzeitigen" Anerkennung während eines noch laufenden Sezessionskonfliktes. Die (Eigen-)Staatlichkeit des Teilgebildes ist angesichts des Ringens ihrer Organe mit der noch um Gebietsherrschaft konkurrierenden "Zentral"gewalt zunächst fraglich. Interventionsverbot, auf das sich im Grundsatz die Staatsgewalt des bisherigen Gesamtstaates berufen kann, und Selbstbestimmungsrecht des nach Eigenstaatlichkeit strebenden "Volkes" stehen sich unauflöslich gegenüber, denn der Konflikt kann nur zugunsten eines der beiden Prinzipien entschieden werden.

Die Staatengemeinschaft kommt hier gar nicht daran vorbei, die Sezession rechtlich zu bewerten; mit dem in der Literatur vielfach zu findenden Hinweis, Sezession sei ein soziales Faktum, das vom Völkerrecht weder gebilligt noch mißbilligt werde<sup>116</sup>, ist insoweit nichts geholfen, bedürfen die zur Anerkennung bereiten Drittstaaten doch des Rückgriffes auf ein Sezessionsrecht, wenn sie vor Konsolidierung des neuen Staatsgebildes zur Anerkennung schreiten wollen. Die Anerkennung ist hier dann mindestens so sehr die Anerkennung eines aus dem

---

<sup>113</sup> Siehe L. Oppenheim/H. Lauterpacht, *International Law*, Bd.I (8th ed. 1955), 128; Shaw (Anm.2), 164f.; H. Blix, *Contemporary Aspects of Recognition*, RdC 130 (1970-II), 587 (678ff.); J. Salmon, *La reconnaissance d'Etat* (1971), 36ff.; J. Verhoeven, *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine* (1975), 567ff.; J. Delbrück, in: G. Dahm/J. Delbrück/R. Wolfrum, *Völkerrecht*, Bd.I/1 (2. Aufl. 1989), 200.

<sup>114</sup> Vgl. Oppenheim/Lauterpacht, *ibid.*, 129; Crawford (Anm.2), 248ff., 252, 255ff.; C. Haverland, *Secession*, EPIL Inst.10 (1987), 385 (386f.); J.A. Frowein, *Recognition*, EPIL Inst.10 (1989), 340 (341).

<sup>115</sup> Zur Debatte um den "deklaratorischen" oder "konstitutiven" Charakter der Anerkennung vgl. H. Lauterpacht, *Recognition in International Law* (1948), 38ff.; J. Charpentier, *La reconnaissance internationale et l'évolution de droit des gens* (1956), 189ff.; F. Berber, *Lehrbuch des Völkerrechts*, Bd.I (1960), 225ff.; J.A. Frowein, *Das de facto-Regime im Völkerrecht* (1968), 14ff.; Verhoeven (Anm.113), 671ff.; Crawford, *ibid.*, 16ff.; Shaw (Anm.2), 163 – alle m.w.N. der einschlägigen Literatur.

<sup>116</sup> Siehe z.B. Haverland (Anm.114), 385.

Selbstbestimmungsprinzips folgenden Sezessionsrechts wie die Bestätigung einer (im Zweifel noch gar nicht voll errungenen) Effektivität der Herrschaftsgewalt.

“Frühzeitige” Anerkennung des insoweit noch nicht voll konsolidierten Spaltgebildes ist allenfalls zu rechtfertigen, wenn ein “äußeres Selbstbestimmungsrecht”, ein veritables völkerrechtliches Sezessionsrecht des fraglichen Volkes, den Souveränitätstitel der bisherigen Staatsgewalt überlagert<sup>117</sup>. Praxis in dieser Richtung gibt es bisher im übrigen nur seitens der Drittweltstaaten und des Ostblocks im Rahmen der Dekolonisierung<sup>118</sup>; bekannt sind die Fälle der Anerkennung von Guinea-Bissau während des noch andauernden Befreiungskampfes gegen Portugal und die Anerkennung der nie wirklich Herrschaft über das fragliche Gebiet ausübenden “Arabischen Volksrepublik Westsahara” Mitte der achtziger Jahre. Die westlichen Staaten allerdings standen dieser Figur bislang eher reserviert gegenüber, um es noch vorsichtig zu formulieren<sup>119</sup>.

Insgesamt dürften jedoch gute Gründe für ein solches Vorgehen sprechen, was im Kontext der Jugoslawien-Krise nun auch die westeuropäischen Staaten erkannt zu haben scheinen. Das Selbstbestimmungsrecht ist ein derart elementares Ordnungsprinzip des modernen Völkerrechts – von vielen Autoren wird es ja sogar dem *ius cogens* zugerechnet<sup>120</sup> –, daß man es auf Dauer kaum bedingungslos der Stabilität des Staatengefüges unterordnen können. Die bisherige Konzeption von Souveränität, Interventionsverbot und Anerkennung ist letztlich die einer rein auf das Effektivitätsprinzip ausgerichteten Ordnung<sup>121</sup>, mithin “wertblind”. Je mehr aber das Völkerrecht und vor allem regionale Teilordnungen mit inhaltlichen Werten aufgefüllt werden, desto unabweisbarer wird auf Dauer die Forderung, diese Werte auch in den grundlegenden Ordnungsmustern widergespiegelt zu sehen<sup>122</sup>. Eine Gemeinschaft wie die KSZE,

<sup>117</sup> Siehe Crawford (Anm.2), 257ff.

<sup>118</sup> Vgl. dazu Crawford, *ibid.*, 258ff.; Shaw (Anm.2), 152ff.; Oeter (Anm.40), 48 (67ff.); Haverland (Anm.114), 387.

<sup>119</sup> Shaw (Anm.2), 154f.; Verdross/Simma (Anm.48), 227f. (§ 384), sowie Oeter (Anm.40), 69.

<sup>120</sup> H. Gros Espiell, Self-Determination and jus cogens, in: A. Cassese (Hrsg.), UN Law/Fundamental Rights (1979), 168; vgl. auch Cassese (Anm.2), 111; Ermacora (Anm.94), 325; I. Brownlie, Principles of Public International Law (3rd ed. 1979), 515, sowie Shaw, *ibid.*, 90f.; zweifelnd Crawford (Anm.2), 81.

<sup>121</sup> Vgl. Shaw, *ibid.*, 167f.

<sup>122</sup> Vgl. Crawford (Anm.2), 83f., sowie Frowein (Anm.115), 230; daß diese Tendenz auch schon bisher die Staatenpraxis beeinflusste, demonstriert Shaw, *ibid.*, 162ff., insbes. 168.

die Menschenrechte und Demokratie zu den elementaren Grundlagen ihres Ordnungsgefüges erklärt hat, kann sich nicht allein auf Kriterien der Effektivität stützen, kann schwerlich einfach abwarten, wie – und mit welchem Ergebnis – ein Konflikt um “innere Selbstbestimmung” (und im Gefolge dann unter Umständen Sezession) gewaltsam ausgetragen wird<sup>123</sup>. Sowie die “Verkapselung” des Selbstbestimmungsrechts in einer staatsrechtlichen Konstruktion “innerer Selbstbestimmung” aufgebrochen, durch ungerechtfertigten Gewalteinsatz ausgehöhlt, damit die “innere Selbstbestimmung” in ein “äußeres” Selbstbestimmungsrecht, ein Sezessionsrecht, umgeschlagen ist, bleibt der Staatengemeinschaft kaum eine andere Wahl: Untätigkeit wäre die Preisgabe des eigenen Ordnungsmodells<sup>124</sup>.

Die Anerkennung jedoch – dies wurde oben schon angedeutet – verändert in dieser Konstellation ihren Charakter. Ist sie bei der strikten Anknüpfung an das Kriterium der Effektivität ein im Prinzip rein deklaratorischer, feststellender Akt<sup>125</sup>, so trägt die “frühzeitige” Anerkennung, mittels derer das Selbstbestimmungsrecht gegen kollidierende Souveränitätsansprüche durchgesetzt werden soll, deutlich rechtsgestaltende Züge<sup>126</sup>. Zwar steckt auch zunächst in der Anerkennung ein feststellender Akt; bestätigt wird durch die Anerkennung seitens der Drittstaaten, daß hier ein auf das Selbstbestimmungsrecht gestütztes Sezessionsrecht besteht, dem der bisherige Inhaber der Gebietshoheit keinen Titel territorialer Souveränität mehr entgegensetzen kann. Auffallend aber ist der Unterschied im Bereich der angestrebten Wirkungen: Besiegelt die Anerkennung in ihrem traditionellen Gebrauch eine *de facto* längst eingetretene Veränderung des Staatengefüges, so soll die “frühzeitige” Anerkennung diese Veränderung gerade bewirken oder zumindest absichern und konsolidieren. Einer Veränderung des Status quo soll – gegen den Willen des bisherigen Inhabers der territorialen Souveränität – zum Durchbruch verholfen werden, weil deren Verhinderung nur um den Preis krasser Verletzungen der Menschenrechte und der demokratischen Prinzipien möglich wäre.

---

<sup>123</sup> Ebenso Marauhn (Anm.4), 111f.

<sup>124</sup> Zur Rolle der Staatengemeinschaft und zu den Mechanismen, das Staatengemeinschaftsinteresse zu formulieren und zur Geltung zu bringen, vgl. J.A. Frowein, Die Staatengemeinschaft als Rechtsbegriff im Völkerrecht, Liechtensteinische Juristen-Zeitung 12 (1991), 3ff.

<sup>125</sup> Zur Debatte um den “deklaratorischen” oder “konstitutiven” Charakter der Anerkennung vgl. die Nachweise oben in Anm.115.

<sup>126</sup> Zum unterschiedlichen Charakter der Anerkennung in derartigen Situationen vgl. Crawford (Anm.2), 24f.

Die Anerkennung durch die Drittstaaten fungiert hier als eine Art Regulator der konkurrierenden Ansprüche um territoriale Souveränität. Genau aus dieser regulierenden Funktion bezieht die Anerkennung in diesen Fällen dann auch ihre eigentliche Bedeutung, wird sie doch zum entscheidenden Medium in der internationalen Absicherung der Herrschaftstitel. Es ist insofern kein Zufall, daß nun wiederum Fälle revolutionärer Abspaltung den Anlaß für die Staatenpraxis bilden, ihren Gebrauch des Instituts der Anerkennung zu überdenken – wie schon einmal zu Anfang des letzten Jahrhunderts, als im Rahmen der Sezession der spanischen Kolonien in Lateinamerika die Staatenpraxis zum Effektivitätsprinzip übergegangen war<sup>127</sup>.

Transformationen des Staatengefüges sollen so mittels der Anerkennung in einen Ordnungsrahmen gebracht und kanalisiert werden. Die Verknüpfung der Anerkennung mit bestimmten Bedingungen ist in der Folge dann aber die Konsequenz aus dieser Ordnungsfunktion<sup>128</sup> – eine Konsequenz, die im übrigen ganz und gar nicht neuartig ist. Großbritannien und die Vereinigten Staaten versuchten in ihrer Anerkennungspolitik schon im letzten Jahrhundert eine Bindung der Anerkennung an bestimmte Voraussetzungen einer Legitimität der Staatsgewalt durchzusetzen, einer Legitimation durch die Zustimmung des Volkes<sup>129</sup>. Die – allerdings auf den amerikanischen Kontinent beschränkte – Aufnahme des Konzeptes durch die Staatenpraxis im Rahmen der *Tobar*-Doktrin<sup>130</sup> blieb zwar Episode und wurde durch den Erfolg der *Estrada*-Doktrin wieder zu Fall gebracht<sup>131</sup>; das regionale Völkerrecht Lateinamerikas in den ersten Jahrzehnten unseres Jahrhunderts liefert damit aber ein treffliches Beispiel einer solchen an Legitimitätsvoraussetzungen geknüpften Anerkennungspraxis.

<sup>127</sup> Vgl. dazu J.A. Frowein, Die Entwicklung der Anerkennung von Staaten und Regierungen im Völkerrecht, *Der Staat* 11 (1972), 145 (153ff.).

<sup>128</sup> Siehe Frowein (Anm.115), 230: "Es erscheint von der Institution der Anerkennung her durchaus gerechtfertigt, wenn die Staaten die Durchsetzung eines gewissen internationalen Mindeststandards durch ihre Anerkennungspolitik befördern, ebenso, wie Völkerrechtsverletzungen durch Nichtanerkennung ihrer Folgen mit einer Sanktion belegt werden können". Vgl. auch Verhoeven (Anm.113), 651ff.

<sup>129</sup> Siehe Lauterpacht (Anm.115), 115ff. mit eingehenden Nachweisen.

<sup>130</sup> Vgl. zur *Tobar*-Doktrin Lauterpacht, *ibid.*, 127ff., und W. Schaumann, *Estrada*-Doktrin, in: Strupp/Schlochauer, *Wörterbuch des Völkerrechts*, Bd.1 (2.Aufl. 1960), 442 (443); vgl. auch die Spezialstudie von M. Siedentopf, *Die Anerkennungspolitik der USA gegenüber Zentralamerika von 1907–1934 unter besonderer Berücksichtigung der Tobar-Doktrin* (1976).

<sup>131</sup> Zur *Estrada*-Doktrin vgl. Schaumann, *ibid.*, 442ff., sowie ausführlich P.C. Jessup, *The Estrada Doctrine*, *AJIL* 25 (1931), 719ff., und C.G. Fenwick, *The Recognition of New Governments Instituted by Force*, *AJIL* 38 (1944), 448ff.

Auch die – in ihren Werten noch sehr homogene – Staatenordnung des europäischen “Mächtekonzernts” kannte eine Figur der “kollektiven Anerkennung” unter Bedingungen<sup>132</sup>. Besonders nach dem Ersten Weltkrieg wurde von diesem Institut ausgiebig Gebrauch gemacht, um – es klingt beinahe wie Ironie – Minderheitenschutzregime in den Rechtsordnungen der neuen Staaten Mittel- und Osteuropas zu verankern<sup>133</sup>.

Sind die Bewahrung der Menschenrechte, die Demokratie und das Prinzip der Selbstbestimmung die Zwecksetzung der (zum Mittel der Ordnungsintervention geschärften) Anerkennung, so muß die gleiche Zielsetzung logischerweise auch gegenüber den neuen Staatsgebilden verfolgt werden. Einhaltung der Menschenrechte und der demokratischen Prinzipien sowie Garantie der “inneren Selbstbestimmung” (und damit implizit der Minderheitenrechte) sind von den neuentstehenden Staatsgebilden ebenso zu fordern, sonst hätte die ganze Umgestaltung des Staatesgefüges keinen Sinn, würde der Konflikt nur auf eine etwas andere Ebene verschoben.

Der Bedingungskatalog für die Anerkennung neuer Staaten in Osteuropa, der im Rahmen der EPZ formuliert wurde, ist insofern geradezu logische Konsequenz aus dem Versuch einer Neuordnung Europas im Rahmen der KSZE. Nicht nur der ausdrückliche Brückenschlag zur Schlußakte von Helsinki und zur Charta von Paris, der diese Grunddokumente der “Verfassung” der europäischen Staatengemeinschaft auch für die neu in diese Gemeinschaft eintretenden Staaten verbindlich machen soll, sondern vor allem der in den einzelnen Bedingungen vorgenommene Rekurs auf die grundlegenden inhaltlichen Prinzipien soll die Werthomogenität der europäischen Staaten sichern. Zitiert seien hier nur drei dieser Voraussetzungen der Anerkennung nach den “Guidelines on the Recognition of New States”<sup>134</sup>. Die westeuropäischen Staaten verabschiedeten danach

“a common position on the process of recognition of these new States, which requires:

- Respect for the provisions of the Charter of the United Nations and the commitments subscribed to in the Final Act of Helsinki and in the Charter of Paris, especially with regard to the rule of law, democracy and human rights;
- Guarantees for the rights of ethnic and national groups and minorities in

---

<sup>132</sup> Siehe Crawford (Anm.2), 322f. m.w.N.

<sup>133</sup> *Ibid.*

<sup>134</sup> Veröffentlicht als Anhang zum UN-Security Council Doc. S/23293 vom 17.12.1991, 4f.

accordance with the commitments subscribed to in the framework of the CSCE;  
 – Respect for the inviolability of all frontiers which can only be changed by peaceful means and by common agreement ...”.

Wichtig ist dabei vor allem der Verweis auf Staatsgrundsätze wie “rule of law, democracy and human rights”, das Verlangen nach Garantien für die Rechte der Volksgruppen und ethnischen Minderheiten und die Betonung des Prinzips der Unverletzlichkeit der Grenzen – ein im übrigen angesichts des Tauziehens um den UN-Friedensplan mehr als aktueller Punkt.

Die Praxis der westeuropäischen Staaten ist damit an einen ganz entscheidenden Wendepunkt gelangt. Hatte man lange Zeit nur ein striktes Effektivitätsprinzip praktiziert, das die Anerkennung zur Abhängigen der realen Machtverhältnisse hatte werden lassen, so zeigen sich in der jüngsten Praxis auf einmal wieder ganz deutlich Ansätze inhaltlicher Legitimitätskriterien. Eine anzustrebende Werthomogenität der europäischen Staaten soll – gegen das Widerstreben so mancher Führung in den “jungen” Staaten – als Grundvoraussetzung des Eintritts in den Klub der “zivilisierten Staaten Europas” verbindlich gemacht und durchgesetzt werden. Etwas, was bis vor kurzem als Intervention angeprangert worden wäre, soll auf einmal den Kern einer neuen Anerkennungspraxis bilden. Das Gewohnheitsrecht ist hier an dem berühmten Punkt angelangt, an dem eine eingefahrene Übung auf einmal durch Setzung einer neuen Vorgabe in eine neue Gewohnheit umkippen kann. Rein nach positivistischer Manier ist dieses Umkippen nicht zu erklären, denn das, was hier den Markierungspunkt der neuen Praxis abgibt, bricht ganz bewußt aus der alten Übung aus. Dies erklärt auch, warum hier so wenig von der *lex lata* die Rede ist; hat sich doch die Überzeugung verbreitet, daß auf der Grundlage des alten Gewohnheitsrechts die drängenden Probleme der Neuordnung Europas nicht zu lösen sind. Das Setzen einer neuen Regel durch die handelnden Staaten aber ist die legitime Antwort auf ein derartiges Gefühl des Ungenügens der bislang anerkannten Regeln.

### 7. *Schlußfolgerungen*

“Innere Selbstbestimmung” muß in dem sich abzeichnenden Gefüge der Regelfall sein, will man eine Art infiniten Regreß der Volksgruppen in Richtung voranschreitender Zellteilung vermeiden. Nur in Ausnahmefällen – in den Fällen, in denen die Forderung nach Selbstbestimmung und Menschenrechten von diktatorischen Regimen mit Gewalt unterdrückt, Herrschaft der einen Ethnie über die andere Ethnie verewigt wird – kann



der Anspruch auf "innere Selbstbestimmung" umschlagen in ein Sezessionsrecht, das hier als eine "Notbremse" das Fehlen anderer Durchsetzungsmechanismen kompensiert. In diesen Fällen sollte die Staatengemeinschaft dann aber auch nicht zu ängstlich sein, die Berechtigung der Sezession einzugestehen und durch Intervention – sei es nur mittels der Anerkennung, sei es in Extremfällen auch auf militärischem Wege – zur Durchsetzung zu verhelfen.

Für die allermeisten Volksgruppen jedoch wird die Sezession schon rein politisch keine wirkliche Alternative darstellen – sei es, daß deren Siedlungsgebiete zu verstreut und zu klein sind, einen eigenen Staat zu bilden, sei es, daß die betreffenden Volksgruppen im Verlaufe der Geschichte auf ihrem eigenen Gebiet zur numerischen Minderheit geworden sind. Eigenstaatlichkeit ist schließlich erst ab einer gewissen Größenordnung eine ernsthafte Option für eine Volksgruppe, wobei sich allerdings über das Maß dieser Größenordnung trefflich streiten läßt<sup>135</sup>. Das Prinzip der "inneren" Selbstbestimmung deutet hier zusehends in Richtung Regionalisierung und Föderalisierung der traditionell eher zentralistisch strukturierten Staaten Europas, und weniger in die einer fortschreitenden Abspaltung neuer und immer kleinteiligerer Nationalstaaten der bisher "zukurzgekommenen" Völker.

Ganz ausschließen können wird man die Forderung nach Eigenstaatlichkeit aber nicht. Man sollte sich insoweit bewußt bleiben, daß in einem Gefüge demokratisch verfaßter Gemeinwesen die Zugehörigkeit eines bestimmten Territoriums gegen den dezidierten Willen der betroffenen Bevölkerung auf Dauer nur schwer aufrechtzuerhalten ist. Wenn Angebote der "inneren Selbstbestimmung" wie Autonomie, Bundesstaat oder gar Konföderation nicht weiterhelfen, weil die kulturellen und sozialpsychologischen Voraussetzungen gemeinsamer Staatlichkeit zerbrochen sind, dann ist die Abspaltung im Rahmen einer demokratischen Verfassungsordnung wohl unvermeidbar. Unterdrückung des Volkswillens in einer derart elementaren Frage erforderte den Rückgriff auf Formen der Repression, die aufs schwerste mit Menschenrechtsgewährleistungen und Rechtsstaatlichkeit kollidieren würden. Die politische Struktur eines demokratischen Europa wird daher auf längere Sicht den Willen der betroffenen Völker zu respektieren haben, selbst wenn diese auch nach den hier festgestellten Kriterien zum äußeren Selbstbestimmungsrecht kein Sezessionsrecht hätten. Man denke insoweit nur an den aktuellen Fall der Slowakei.

---

<sup>135</sup> Zu diesem Problem vgl. Buchheit (Anm.2), 230f.

Selbstbestimmung erweist sich dabei erneut als Folgerung aus dem zum Erbe der Aufklärung gehörigen politischen Ideenkomplex von Volkssouveränität, Demokratie und Verfassungsstaatlichkeit. Nur soweit diese ideellen Grundlagen moderner Verfassungsstaatlichkeit wirklich von den Mitgliedern der Staatengemeinschaft akzeptiert und zum Fundament politischen Handelns erhoben worden sind, kann Selbstbestimmung nicht nur als politisches Prinzip, sondern auch als Rechtsgrundsatz ernstgenommen und umgesetzt werden. Für die universelle Ebene der in den Vereinten Nationen organisierten weltweiten Gemeinschaft der Staaten kann ein solcher Wertekonsens aber keineswegs unterstellt werden. Die Mehrheit der Staaten dieser Welt beruht auf bürokratischen, autoritären oder diktatorischen Herrschaftsmodellen, die der Volkssouveränität allenfalls als rhetorische Floskel ihren Tribut zollen.

Einzig im regionalen Rahmen der KSZE zeichnen sich bisher die Grundlinien einer solchen Wertegemeinschaft ab, eines künftigen *ordre public européen*, in dem Volkssouveränität, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit erstmals tatsächlich Fundamente einer neuen Ordnung werden könnten. Das Prinzip der Selbstbestimmung hätte damit die Chance, ernstgenommen und – vor allem in Form der “inneren Selbstbestimmung” – strukturbestimmend für die Gestalt der Mitgliedstaaten zu werden. Ein zunehmendes Auseinanderdriften der Praxis der europäischen Staaten in der Auslegung und Anwendung des Selbstbestimmungsprinzips gegenüber der universellen Praxis der UN-Mehrheit ist damit aber denkbar geworden. Nicht nur das Selbstbestimmungsrecht, sondern auch Interventionsverbot und Anerkennung nehmen ja in der nach neuen Formen suchenden Praxis der europäischen Staaten eine veränderte Gestalt an. Eine Sonderentwicklung in Richtung auf einen europäischen Regionalstandard könnte damit auf mittlere Sicht unvermeidbar werden.

Europa wäre insoweit auch gut beraten, nicht allzusehr auf die Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit des Sicherheitsrates zu vertrauen. Interessenlage wie innere Struktur der Mehrheit der UN-Mitgliedstaaten lassen eine Abkehr von der bisherigen Praxis nur schwerlich erwarten. Europa muß hier schon aus eigener Initiative vorangehen, will es, daß die bedrängenden Probleme der staatlichen Neuordnung in Europa (aber nicht nur dort) wirklich angegangen werden. Gerade wenn ein zentrales Durchsetzungssystem fehlt, kommt es darauf an, daß das Staatengemeinschaftsinteresse deutlich “als Grenze der staatlichen Willkür formuliert und anerkannt wird”<sup>136</sup>. Europa muß sich – wie ein polnischer Publizist

<sup>136</sup> Frowein (Anm.124), 7.

es unlängst formuliert hat – als Ordnungsmacht begreifen, will es mäßigend auf die in Unruhe geratenen Nationalismen einwirken; als Ordnungsmacht nicht im Sinne einer kriegerischen Macht, sondern einer Macht, die den neuen Staaten aufzeigt, “daß sie sich an bestimmte Spielregeln zu halten haben, wenn sie nicht in die Isolation geraten wollen”<sup>137</sup>. Diese Spielregeln aber dürfen nicht nur das Interesse der Staatengemeinschaft an Stabilität widerspiegeln, sondern müssen auch das Verlangen der über Jahrzehnte unterdrückten kleineren Völker nach Freiheit in Selbstbestimmung respektieren. Nur wenn beide Anforderungen gleichmäßig berücksichtigt werden, kann die Errichtung einer Ordnung gelingen, die sich allseitiger Legitimität erfreut – und ohne derartige Legitimität ist Befriedung, die ja das eigentliche Ziel völkerrechtlicher Normen darstellen sollte, wohl kaum denkbar.

#### Summary<sup>138</sup>

### The Right of Self-determination under Pressure

#### Reflections on Self-determination, Secession and “Premature” Recognition

The revolutionary political changes in Eastern Europe have again put the questions of self-determination and secession on the international agenda. For decades Europe has tended to neglect or even repress the continuing importance of “national” questions. Now, the breakdown of the old “socialist” order has demonstrated that ethnic conflicts were not resolved after 1945, but were merely varnished over and hidden behind a façade of illusory harmony. Although ethnic conflict had been an ongoing concern in most states of the Third World, European states are only now becoming aware that the question of national self-determination is still an open problem – not only in Africa and Asia, but even in most parts of Europe.

At the same time, the old concepts of self-determination, linking the concept inseparably to the process of decolonization, prove inadequate to solve the urgent problems of conflicting national claims for sovereignty. On the other hand, new

---

<sup>137</sup> K. Sauerland, Eine Wiederholung von 1918?, NZZ Fernausgabe Nr.36 vom 14.2.1992, 33.

<sup>138</sup> Summary by the author.

concepts under development within the framework of European politics collide with the deeply entrenched desire for stability dominant in the United Nations, because a more flexible concept of self-determination tends to leave more room for claims of secession. Secession, however, is one of the great taboos of the international community, a community which is composed to a large degree of multi-ethnic states governed by unrepresentative régimes.

The failure of the old, purely "anti-colonial", doctrine of self-determination is the basic point of departure for the article. Since its evolution in the political theory of the enlightenment, the concept of national self-determination has experienced several doctrinal turnabouts. In a historical perspective this creates an image of a concept oscillating between the two poles of revolutionary use of self-determination in the sense of destruction of old multi-ethnic states and a more conservative practice that tries to deactivate the explosive potential of self-determination by the use of counter-balancing concepts like territorial integrity and prohibition of intervention. The oscillation between these extreme forms of dealing with self-determination amounts to a form of cycle.

The 20th century has already experienced two of such cycles. World War I with its aggressive use of self-determination as a means to destroy the enemy states was a first culmination point of "destructive" self-determination practice, whereas the new order created in the Paris peace treaties tried to stabilize the ethno-political structure which had developed out of the cataclysm of 1918/19. Decolonization opened up again the "Pandora's box" of self-determination, but soon the quest for stabilization of the newly formed state order became dominant over the perceived need to restructure the "nations" inherited from colonialism. Thus, even before the task of decolonization had been accomplished completely, the new states of Africa and Asia put the dangerous spirit of self-determination back into the box by stressing the precedence of *uti possidetis*, territorial integrity and national sovereignty.

However, the practice of the last decades which was dominated by the stability-oriented approach has left open a whole series of menacing questions. State practice tends to deal with these problems in a more or less arbitrary manner and thus is in danger of making the whole concept inconsistent in reality. To demonstrate these inconsistencies, the article analyzes some crucial categories of cases which falsely are often brought under the common denominator of "secession". Third World experience during the last decades suggests in these cases that the traditional "restrictive" approach towards self-determination is inadequate to solve the burning issues of ethnic conflict.

The first group of cases could be referred to as the "intertemporal" problem. It is the situation which came before the ICJ in the *Western Sahara* case. Claims of sovereignty raised by regional powers often rely on pre-colonial titles like bonds of suzerainty or vassal relations. Whether these pre-modern relations of hierar-

chical dependency can be compared to modern sovereignty and thus can establish a title of sovereignty that prevails over the right of self-determination of the respective entity, however, is open to doubt. According to the ICJ's Advisory Opinion in the *Western Sahara* case precedence should be given to the people's right of self-determination rather than to such "historical titles", with the result that the separation of these territories is not "secession" in a proper sense, but a genuine exercise of the right of self-determination.

Something comparable is true where the state exercising jurisdiction finds its title on a request for integration made by an unrepresentative government. A government which does not represent the people organized in a certain entity probably cannot act as a true agent empowered to exercise the right of self-determination by accession to another state – with the result of a total exhaustion of the right of self-determination. The practice of decolonization in India delivers disturbing examples in that regard.

The doctrine of self-determination as a unique opportunity (with the consequence of the subsequent exhaustion of the right) generally proves to be a rather problematic axiom in practice. Cases of "internal self-determination" by federal state structures or autonomy constructions demonstrate this finding with utmost clarity. Once a people has accepted integration in a state within the framework of a federal solution or combined with a far-reaching autonomy, the result is not a free pass to complete subjugation and forced assimilation, but a conditioned form of union or association, a consent to "unity in diversity" with a guaranteed preservation of diverse identities in a decentralized political power structure. Arbitrary undermining and removal of the autonomy cannot be within the free choice of a central government in these cases, but opens up again the question of self-determination. Experience of the last decades in Africa and Asia (as well as now in Europe) makes plain that claims of secession always will arise with certainty in these situations, when authoritarian governments push aside the traditional compromise over devolution and division of powers.

Probably the international community will have to accept that in certain cases of total failure of a concept of "internal self-determination" secession is an inevitable solution – if one does not want to tolerate forcible preservation of "unity" by genocide or at least by military rule accompanied by a harsh oppression of the marginalized nationality together with an institutionalized pattern of gross and massive human rights violations. Oppressed peoples will fight for secession in these situations anyway, which means that the international community can only play, in the best case, a role as a sort of moderator of the conflict. Siding in every case and unconditionally with the recognized government – that was the consequence of the traditional, stability-oriented approach – brings the state community into contradiction with its own values of democracy and human rights.

An important segment of opinion in international legal literature has realized

the dilemma and derives some sort of a right of secession from the right of self-determination at least in extreme cases, as a "means of last resort". The article sides with that position and tries to elaborate the approach, while at the same time stressing that in the usual case of ethnic cleavages secession is not a solution favoured by international law. On the contrary, even the more "extensive" position which tries to win an enlarged space for the application of the principle of self-determination proceeds from the assumption that in general the right of "internal self-determination" takes precedence over "external self-determination". Normally, the classical means of minority protection and of specific territorial autonomy solutions are sufficient to cope with the problem. Only where there is no longer any basis for a political compromise on "internal self-determination", mostly because the struggle between central authority and resistant ethnicity has escalated into genocidal actions, does secession become a legitimate response which then should be shielded by the international community. The actions of third states, however, become decisive in these situations, for the outside world can influence the conflict as a sort of regulating authority – if the regional or international community takes a determined stance and enforces that stance by decided action. If third states do not agree how to respond, on the other hand, the conflict usually is bound to escalate into mass slaughter – as we have seen in the break-up of Yugoslavia.

The suggestions implied in such a concept of self-determination still are resisted by the majority of states or governments in the world, since "internal self-determination" has an intrinsic relation to what some authors call the "emerging right to democracy". As long as a large proportion of nations in the world is ruled by unrepresentative, non-democratic régimes afraid of any form of devolution of powers, the concept of "internal self-determination" will have difficulties in becoming implemented, with the inherent danger of hasty recourse to secessionist claims by the marginalized peoples incarcerated in oppressive state structures. Only in Europe has there been a developing fundamental consensus on democratic values, rule of law and human rights which could bring a general acceptance of the principle of "internal self-determination" in its wake, as a consequence of the emerging homogeneity of values expressed in the CSCE documents of Copenhagen, Paris and Moscow.

General acceptance of such values (and of the resulting concept of "internal self-determination") will force states, however, to change their stance towards ethnic conflicts, even if fought under the insignia of secession. As far as a claim to secede is judged as legitimate under a new concept of self-determination, states cannot afford to remain neutral towards armed struggles fought over competing claims of sovereignty. The old saying that international law is blind to the phenomenon of secession, that it does not prohibit it nor does it give any justification for it, loses its validity then. A community of states which wants to be based on

democratic values cannot remain silent when a dispute on the precedence of self-determination over “national unity” is fought out by means of armed force.

The conflicts over the dismemberment of Yugoslavia have made this point obvious. Although third states originally tried to push the Yugoslavian republics into a renewed federal (or confederate) structure in the sense of an “internal self-determination” framework, they had to realize at a certain point in the armed conflict over Serbian dominance that the opportunity to solve the problem by “internal self-determination” had been lost. When the Slovenian and Croatian (and later Bosnian) claims for secession began to be perceived as legitimate, states looked for a legal means which could serve as a regulating tool. Recognition of the self-proclaimed new states soon became the main object of third party intervention.

Recognition of these states at a stage where they had not really consolidated their authority over the claimed territory, however, would have been an illegal intervention under the traditional standards of international law. EEC states (and in their wake a number of other states) recognized Croatia and Bosnia nevertheless, thus transforming “early recognition” into a regulatory mechanism in order to secure the precedence of the right of self-determination over the competing claim for sovereignty still raised by the Belgrade authorities.

Recognition changes its character when used in such a way. Precedents for an “interventionist” use of recognition like the one in Yugoslavia until now could be found only in Third World practice during decolonization, a practice traditionally objected to by Western states. If one cares to look closely at the problem, however, one will realize that there are good reasons for using recognition in such a manner. A community which has lifted self-determination to the heights of being one of the fundamental principles of international law, a norm of *jus cogens*, should not look aside when a ruthless régime tries to smother justified claims of self-determination in a blood-bath. Doing so would mean that the international community degrades its fundamental norms to pure rhetoric.

A changed function of recognition – not a mere sealing of the *de facto* situation as in the traditional practice, but an attempt to regulate conflicts over sovereignty by giving guidelines to the actors competing for the title – is the logical consequence derived from a more “value-oriented” approach of the community of European states. If a new “public order of Europe” shall not remain a pure utopia, states have no alternative but to intervene in ongoing conflicts. State practice in matters of recognition thus comes back to the constitutive concept of recognition used a century ago under the *Tobar* Doctrine. Like in the Latin American practice of the late 19th/early 20th century (or also the practice of the powers of the “European Concert”) the values of the community will have to be imposed on the régimes concerned by basing recognition on certain conditions.

Exactly that was done by the EEC member states when they formulated their

catalogue of conditions enshrined in the "Guidelines on the Recognition of New States". The author claims that the catalogue makes a good deal of sense in the context of the recent CSCE attempts to build a "new order of Europe", since it reflects the basic values which form the minimum core a state has to respect when entering the community of European states.

It is up to the European states whether they want to moderate the nationalist conflicts due to come to the surface in the next years or whether they want to keep a low profile in order not to annoy a potential ally in its intrigues against neighboring states. If states want to have a regulating influence on coming conflicts over sovereignty and the shape of states in Eastern Europe, however, they must build the basic framework of a new order, which means that they must agree over certain fundamental values of the political structure of Europe. These values cannot be mere rhetoric if they are to have an impact, but the states must also be willing to impose these values on actors which try to ignore the guidelines of the new order. Recognition (and withholding of recognition) combined with political and economic isolation of the rule-breakers must be used in order to shape a basic degree of political homogeneity. Otherwise Europe will be lost in a quagmire of ethnically motivated slaughter, like Africa and parts of Asia already.

The new order must respect the legitimate interests of all peoples concerned, not only of the elites already represented in the privileged club of existing European states. Thus it should not be oriented solely towards stabilizing the former *status quo*, but must take into consideration the interests of smaller peoples and national minorities excluded from "inter-national" (i.e. inter-state) fora until now. The concept of "internal self-determination" probably will be the key in creating such an order perceived as legitimate by all parties involved.