

Vorträge Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 234

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS

Professor Dr. Jerzy Tyranowski

Universität Posen

Der Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten
und der Grundsatz der Selbstbestimmung der Völker
— koinzidente und konkurrierende Aspekte

Vortrag vor dem Europainstitut der Universität des Saarlandes
Saarbrücken, den 7. Februar 1991

**Der Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten und
der Grundsatz der Selbstbestimmung der Völker
- koinzidente und konkurrierende Aspekte -**

1. Im juristischen - einschließlich völkerrechtlichen - Schrifttum verwendet man häufig Ausdrücke wie "*das Prinzip der Souveränität*" oder "*das Prinzip der Staatssouveränität*". Diese Ausdrücke sind, insbesondere im völkerrechtlichen Zusammenhang, ungeeignet, da sie als eine Unterstützung der These von der Unterordnung der Souveränität unter das Völkerrecht verstanden werden könnten. Dieses Problem war u.a. Gegenstand einer Kontroverse während der Debatten des *UNO Special Committee on the Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States*¹. Einige der Teilnehmer der Diskussionen, die in den sechziger Jahren in diesem Rahmen stattfanden, haben sehr deutlich zum Ausdruck gebracht, daß die Souveränität jeden Staates dem Völkerrecht untergeordnet sei.² Die Gegner einer solchen These haben argumentiert, diese These suggeriere, daß die Souveränität der Staaten aus dem Völkerrecht abgeleitet sei, was nicht der Wirklichkeit entspricht. Die Staaten sind souverän, weil sich das aus der Existenz der Staaten selbst ergibt, auf die das Völkerrecht sich selbst stützt.

Es wurde weiter betont, daß die Konzeption, nach der die Souveränität dem Völkerrecht untergeordnet ist, eine Idee des supranationalen Rechts widerspiegelt. In diesem Zusammenhang wurde weiter erklärt, daß das Völkerrecht, das selbst von der Souveränität herausfließt, sich nicht gegen sie richten könne, sondern umgekehrt, auf deren Anerkennung gestützt werden muß und deren Bestätigung wie auch Bekräftigung dienen solle³.

Am Rande kann man daran erinnern, daß ein Entwurf der Deklaration über Rechte und Pflichten der Staaten, der von der International Law Commission 1949 verabschiedet wurde, in Artikel 14 über einen Grundsatz gesprochen hat, nach dem die Souveränität jeden Staates dem Völkerrecht untergeordnet ist. Diese Bestimmung war - nach dem Kommentar der Kommission - als eine globale Bestimmung anzusehen, die in dem ganzen Entwurf dominierte und daher gut geeignet war, als Schlüssel zu allen anderen Bestimmungen des Entwurfs zu dienen.⁴ Man weiß jedoch, daß die Staaten kein bedeutsames Interesse für diesen Entwurf gezeigt haben, und später ist er dann in Vergessenheit geraten.

1 Report of the 1966 Special Committee on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation among States. General Assembly Official Records, Twenty-first session - A/6230, § 383 - 388.

2 Ibid. § 384.

3 Ibid. § 386-387.

Die Souveränität ist - strikt gesehen - kein völkerrechtlicher Grundsatz. Sie ist Grundbegriff des Völkerrechts und Attribut des Staates. Es wäre banal, hier beweisen zu wollen, daß ein Untergang der Souveränität gleichzeitig den Untergang des Völkerrechts bedeuten würde. Über den Untergang oder vielmehr über den Niedergang der Souveränität spricht man schon, seitdem die ersten völkerrechtlichen Beschränkungen des *ius ad bellum* eingeführt wurden. Dies war (und ist) ein Gedankengang in den Kategorien der absoluten Souveränität, die der Epoche des klassischen Völkerrechts eigentümlich gewesen war.

Der Kern der Frage nach Souveränität besteht nicht in der Frage nach dem Untergang oder Niedergang der Souveränität bzw. deren Unterordnung unter das Völkerrecht, sondern darin, daß man sich den unlösbaren Zusammenhang zwischen Souveränität und Völkerrecht vergegenwärtigt und einschlägige Konsequenzen daraus zieht. Das Wesen der Dinge besteht darin, daß parallel zur Entwicklung des Völkerrechts - und diese wird von den Staaten aufgrund ihrer Souveränität bestimmt - auch der Inhalt der Souveränität einer Evolution unterliegt. Die Souveränität bleibt nach wie vor die Grundlage des Völkerrechts, aber sie hat in verschiedenen Völkerrechtsprinzipien eine neue Ausprägung erlangt, und gegenwärtig finden wir eine grundlegende Ausprägung des Inhalts der Souveränität in dem Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten.

Das Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten bedeutet einen definitiven Bruch mit allen Restbeständen der Konzeption der absoluten Souveränität. Dieses Prinzip unterliegt einer weiteren Evolution, und zwar unter dem Einfluß des sich dynamisch entwickelnden Selbstbestimmungsrechts der Völker. Wenn man die Souveränität auf diese Weise begreift, dann kann man alle Konzeptionen der heutzutage angeblich "relativen" oder "begrenzten" Souveränität⁵ leicht beiseite legen.

2. Das Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten ist ursprünglich als ein Grundsatz der Organisation der Vereinten Nationen formuliert worden. Man kann jedoch heute feststellen, daß dieses Prinzip zu einem Grundsatz des universellen Völkergewohnheitsrechts geworden ist. Dieser rechtliche Zustand wurde durch die Erklärung völkerrechtlicher Prinzipien über freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit der Staaten in Übereinstimmung mit der Satzung der Vereinten Nationen (die sogenannte Friendly Relations Declaration) vom 24.

4 Yearbook of the International Law Commission 1949, Part II: Draft Declaration on Rights and Duties of States, New York 1956, S. 290, § 52.

5 Siehe z.B. D.C. Dicke: Die Intervention mit wirtschaftlichen Mitteln im Völkerrecht. Zugleich ein Beitrag zu den Fragen der wirtschaftlichen Souveränität, Baden-Baden 1978, S. 61.

Oktober 1970 (res. 2625 (XXV) bestätigt. Diese Erklärung stellt fest, daß *"All States enjoy sovereign equality"*. Der Generalsekretär der UNO hat in einem seiner Rapporte über die neue wirtschaftliche Ordnung erklärt, daß die souveräne Gleichheit der Staaten den strukturellen Grundsatz der gegenwärtigen internationalen Rechtsordnung darstellt⁶.

Die autoritativsten Auslegungen des Inhalts des Grundsatzes der souveränen Gleichheit der Staaten finden sich in der Dokumentation der Konferenz von San Francisco (Bericht des Ersten Komitees der Ersten Kommission der United Nations Conference on International Organization) und in der Friendly Relations Declaration.

Nach der Friendly Relations Declaration, die feststellt, daß alle Staaten *"have equal rights and duties and are equal members of the international community, notwithstanding differences of an economic social, political or other nature"*, umfaßt die souveräne Gleichheit insbesondere die folgenden Elemente:

"(a) States are juridically equal;

(b) Each State enjoys the rights inherent in full sovereignty;

(c) Each State has the duty to respect the personality of other States;

(d) The territorial integrity and political independence of the State are inviolable;

(e) Each State has the right freely to choose and develop its political, social, economic and cultural systems;

*(f) Each State has the duty to comply fully and in good faith with its international obligation and to live in peace with other States."*⁷

Schon auf den ersten Blick sieht man einen deutlichen Zusammenhang des Prinzips der souveränen Gleichheit der Staaten mit den anderen Grundsätzen des Völkerrechts und vor allem mit dem Verbot der Drohung mit Gewalt und Anwendung von Gewalt, der Pflicht zur friedlichen

⁶ Progressive Development of the Principles and Norms of International Law Relating to the New International Economic Order. Report of the Secretary General. A/39/504/Add.1, S. 41, § 36.

⁷ Im Vergleich mit dem obengenannten Dokument der UNCIO enthält die Friendly Relations Declaration nur ein neues Element: Pkt. e).

Austragung aller Streitfälle, dem Interventionsverbot, der Pflicht, alle internationalen Pflichten nach Treu und Glauben zu erfüllen und der Selbstbestimmung der Völker. Ein besonderer Zusammenhang besteht jedoch zwischen dem Grundsatz der souveränen Gleichheit und dem Grundsatz der Nichtintervention.

Das Interventionsverbot wird in der Völkerrechtslehre überwiegend als Gegenstück (*corollary*) der Souveränität betrachtet. Andererseits ist das Interventionsverbot in besonderer Weise mit dem Selbstbestimmungsrecht der Völker verbunden. Das Interventionsverbot stellt damit ein besonderes Verknüpfungselement zwischen der souveränen Gleichheit der Staaten und dem Selbstbestimmungsrecht der Völker dar. Im Rahmen dieser Triade können sich verschiedene Abhängigkeitsverhältnisse herausbilden.

Das Selbstbestimmungsrecht scheint im Falle der Staatsvölker die souveräne Gleichheit auf natürliche Weise zu ergänzen. Die Dynamik des Selbstbestimmungsrechts kann jedoch dazu führen, daß es auch zu einem mit der souveränen Gleichheit konkurrierenden Prinzip entwickelt werden kann. Je nach Intensität und Richtung dieser Entwicklung kann sich auch die Frage nach der Zulässigkeit der fremden Intervention verschiedenartig stellen.

3. Der Grundsatz der Selbstbestimmung der Völker kann - grob gesehen - auf drei Ebenen erörtert werden:

- a) die Selbstbestimmung bezüglich der Staatsvölker;
- b) die Selbstbestimmung bezüglich der Volksgruppen innerhalb der bereits existierenden Staaten, d.h. die Frage nach der Rechtfertigung einer Sezession;
- c) das Recht auf Unabhängigkeit der Kolonialvölker und eventuell der ihnen ähnlichen Völker.

Das Problem, das uns hier besonders interessieren wird, ist das Selbstbestimmungsrecht der Staatsvölker, und zwar vor allem, weil dieses Problem von der völkerrechtlichen Literatur meistens nur oberflächlich betrachtet wird, weil sie sich vor allem mit Problemen der sogenannten "äußeren Selbstbestimmung" beschäftigt. Es gibt auch Autoren, die erklären, daß dieses Problem ohne Bedeutung für das Völkerrecht sei, weil die sogenannte "innere Selbstbe-

stimmung" keine internationalen Veränderungen (d.h. territoriale Veränderungen) zur Folge habe⁸.

Ein enger Zusammenhang der souveränen Gleichheit der Staaten und des Selbstbestimmungsrechts bezüglich der Staatsvölker ist unbestritten. Es erscheint zweckdienlich, hier einige Bestimmungen der wichtigsten internationalen Dokumente zu erwähnen.

Die bereits oben zitierte Bestimmung der Friendly Relations Declaration stellt fest, daß jeder Staat das Recht hat, sein politisches, soziales, ökonomisches und kulturelles System frei zu wählen und zu entwickeln. Dieselbe Deklaration bestimmt im Rahmen des Prinzips der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker, daß

"all peoples have the right freely to determine, without outside interference, their political status and to pursue their economic, social and cultural developments, and every State has the duty to respect this right in accordance with the provisions of the Charter".

Die KSZE-Schlußakte erklärt im Rahmen des Grundsatzes der *Sovereign equality, respect for the rights inherent in Sovereignty*, daß *"They will also [d.h. die beteiligten Staaten] respect each other's right freely to choose and develop its political, social, economic and cultural systems [.....]"*. Dieselbe Akte bestimmt im Rahmen des Grundsatzes der *Equal rights and self-determination of peoples*, daß *"By virtue of the principle of equal rights and self-determination of peoples, all peoples always have the right, in full freedom, to determine, when and as they wish, their internal and external political status, without external interference, and to pursue as they wish their political, economic, social and cultural development"*.

Artikel 1 Ziff. 1 der beiden UN-Menschenrechtskonventionen bestimmt auch, daß

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

Auf der Ebene der sogenannten "wirtschaftlichen Souveränität" und "wirtschaftlichen Selbstbestimmung" wurden durch die in der UNO-Vollversammlung 1962 verabschiedete Erklärung über ständige Souveränität über natürliche Ressourcen grundsätzliche Unklarheiten eingeführt.

⁸ Z.B. H. Bokor-Szegö: *New States and International Law*, Budapest 1970, S. 33.

In dieser Erklärung wurde die ständige Souveränität über die Naturreichtümer und die Ressourcen in erster Linie als "grundlegender Bestandteil des Rechts auf Selbstbestimmung" betrachtet. Man spricht dort über "den Status der Souveränität der Völker und Nationen über ihre Naturreichtümer und ihre Ressourcen".

Die oben zitierten Bestimmungen berühren natürlich nicht nur die Staatsvölker, jedoch ist in letztgenanntem Falle das Zusammenlaufen der Formeln betreffend die Selbstbestimmung und die Souveränität auffällig. Man kann berechtigte Bedenken erheben, wann es hier wirklich um die Rechte der Völker aufgrund ihres Selbstbestimmungsrechts und wann es um die Rechte der Staaten aufgrund ihrer Souveränität geht.

Es scheint, daß von ausschlaggebender Bedeutung die Frage danach ist, ob die Staaten die Subjekte des Selbstbestimmungsrechts sind. Zu diesem Problem haben sich in der völkerrechtlichen Literatur offenbar drei Auffassungen herausgebildet:

1. - nur den Staaten stehe das Selbstbestimmungsrecht zu;
2. - das Selbstbestimmungsrecht stehe, obwohl es grundsätzlich ein Recht der Völker ist, auch den Staaten zu;
3. - das Recht auf Selbstbestimmung stehe exklusiv den Völkern zu.

Die erste Auffassung wurde vor allem von Hans KELSEN vertreten, der in seinem Kommentar zu der Satzung der Vereinten Nationen feststellt, daß der Begriff "Völker" in Artikel 1 Ziff. 2 der Satzung höchstwahrscheinlich auf die Staaten verweise, weil nur die Staaten die gleichen Rechte im Völkerrecht haben, und daher setzte er das Selbstbestimmungsrecht mit der Souveränität gleich.⁹

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang ein Kommentar der britischen Regierung von 1964 zu dem Entwurf der Friendly Relations Declaration. Dieser Kommentar folgt dem Gedankengang von KELSEN ganz deutlich, wenn die britische Regierung betont, daß das Anknüpfen der Charta an die Völker ein Anknüpfen an diejenigen bedeute, die staatsorganisiert sind. Deshalb - so stellte die britische Regierung fest - finde der Grundsatz der Gleichheit und

⁹ H. Kelsen: The Law of the United Nations, London 1951, S. 50 - 52.

Selbstbestimmung der Völker seine Verwendung vor allem auf der Ebene der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der unabhängigen Staaten.¹⁰

Dieser Kommentar wurde in erster Linie gegen die Konzeption des Rechts auf Sezession und des Rechts der Kolonialvölker auf Unabhängigkeit gerichtet, jedoch läßt seine allgemeine Aussage keine Zweifel daran zu, daß hier die Selbstbestimmung mit der Staatssouveränität identifiziert wurde.

Solchen Auffassungen, die Selbstbestimmung und Souveränität gleichsetzen, kann man das Argument gegenüberstellen, daß das Selbstbestimmungsrecht, wenn es völkerrechtlich irgend etwas bedeuten soll, mit dem Volk und nicht mit dem Staat verbunden werden muß, da das Selbstbestimmungsrecht andernfalls ein belangloser und leerer Begriff wäre und diese Auffassung offenbar im Widerspruch zur Wirklichkeit stünde. Diese Feststellung betrifft natürlich auch die Staatsvölker.

Die zweite Auffassung, nämlich, daß das Selbstbestimmungsrecht, obwohl grundsätzlich ein Recht der Völker, auch den Staaten zustehe, ist durchaus nicht neu,¹¹ aber sie ist im Zusammenhang mit den Problemen der neuen unabhängigen Staaten besonders populär geworden.

In einer unter den Auspizien der UNO-Menschenrechtskommission durchgeführten Ausarbeitung zum Thema des Selbstbestimmungsrechts wurde betont, daß das gegenwärtige Völkerrecht zweckmäßig das Selbstbestimmungsrecht mit den Völkern und nicht mit den Nationen und Staaten verbindet. Wenn jedoch ein Volk und eine Nation dergleichen bilden, wenn also ein Volk sich als ein Staat errichtet, müsse damit dieser Nation und diesem Staat als Erscheinungsformen des gleichen Volkes ihrem Wesen nach das Selbstbestimmungsrecht zustehen.¹²

Die Brauchbarkeit einer solchen Konstruktion des doppelten Selbstbestimmungsrechts ist jedoch zweifelhaft, und sie kann nur zu einem terminologischen Wirrwarr führen.

10 Comments received from Governments of Member States - A/5725 and Add. 1-7, GAOR: Agenda items 90 and 94, Annexes Twentieth Session, S. 74.

11 Siehe z.B. G. Decker: Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen, Göttingen 1955, S. 28 ff.; W. Wengler: Das Selbstbestimmungsrecht der Völker als Menschenrecht. Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut, Universität des Saarlandes, Saarbrücken 1986, Nr. 76, S. 3, Fußnote 1.

12 Hector Gros Espiel: The Right to Self-Determination. Implementation of the United Nations Resolutions, New York 1991, S. 9, Par. 56.

Am zutreffendsten scheint die Auffassung zu sein, nach der nur die Völker die Träger des Selbstbestimmungsrechts sind, wogegen die Position des Staates und seine Rechte von dem Grundsatz der souveränen Gleichheit geschützt sind. Wenn man jedoch mit der vollen Konsequenz handeln will, muß man auch alle Konzeptionen der Volkssouveränität im Völkerrecht ablehnen. Solche Konzeptionen werden aus dem Bereich des Verfassungsrechts übernommen, und ihre Vertreter setzen entweder die Volkssouveränität mit der Selbstbestimmung gleich oder betrachten die Volkssouveränität als deren Grundlage. Das ist weder brauchbar noch gerechtfertigt.¹³ Man darf dabei nicht vergessen, daß das Verfassungsrecht und das Völkerrecht die Frage nach der Souveränität auf ganz verschiedene Weise betrachten. Das Verfassungsrecht bestimmt den Souverän innerhalb des Staates, wogegen das Völkerrecht die Position des Staates in internationaler Gemeinschaft bestimmt und deshalb das Attribut der Souveränität nur mit dem Staat verbindet. Es ist auch klar, daß die Begriffe des Staates und der Souveränität im Verfassungsrecht und Völkerrecht auf verschiedene Weise verstanden werden können, und das betrifft vor allem die Bundesstaaten, deren Mitgliedstaaten verfassungsrechtlich als souverän bezeichnet werden können und auch gewisse Völkerrechtssubjektivität haben. Völkerrechtlich gesehen sind sie jedoch keine Staaten (z.B. die Unionsrepubliken der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken).

Die Souveränität bedeutet im Völkerrecht den vollen Umfang der internationalen Rechte und Pflichten, die mit der Völkerrechtssubjektivität verbunden sind. Das heißt auch, daß Versuche, die Konzeption der Volkssouveränität auf die Ebene des Völkerrechts zu übertragen, ohne jegliche Daseinsberechtigung sind. Daraus kann man schließen, daß im Völkerrecht weder ein doppeltes Selbstbestimmungsrecht noch eine doppelte Souveränität besteht.

4. Es scheint selbstverständlich zu sein, daß im Falle der Staatsvölker das Selbstbestimmungsrecht grundsätzlich nur eine zu der souveränen Gleichheit komplementäre Rolle spielt. "Die Nationen stehen traditionell rechtlich im Schatten der Staaten, werden von ihnen «mediatisiert»."¹⁴

Demgemäß steht das Recht auf die freie Wahl des eigenen politischen (und anderen) Systems als eine Komponente des Grundsatzes der souveränen Gleichheit den Staaten zu und umfaßt natürlich auch das Verbot einer Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten.

¹³ Vgl. W. Fiedler: Die Nation als Rechtsbegriff - Bemerkungen zu ihrem völkerrechtlichen Stellenwert, in: Nation und Staat im Internationalen Privatrecht, Erik Jayme / Heinz-Peter Mansel (Hrsg.), 1988, S. 50.

¹⁴ Ibid., S. 46.

Das Recht des Volkes, seinen politischen Status frei und ohne fremde Intervention zu bestimmen, ist ein die souveräne Gleichheit ergänzender Faktor. Auf eine solche Bedeutung des Selbstbestimmungsrechts scheint auch die folgende Passage der Friendly Relations Declarations (*The principle concerning the duty not to intervene in matters within domestic jurisdiction of any State, in accordance with the Charter*) verweisen:

"The use of force to deprive peoples of their national identity constitutes a violation of their inalienable rights and of the principle of non-intervention.

Every State has inalienable right to choose its political, economic, social and cultural systems, without interference in any form by another State."

Hier wurde die "Mediatisierung" des Volkes durch den Staat ganz deutlich ausgedrückt. Diese "Mediatisierung" liegt auch ganz klar auf der Ebene der sogenannten wirtschaftlichen Selbstbestimmung und wirtschaftlichen Souveränität. Wenn man die verfehlte Erklärung über ständige Souveränität über natürliche Ressourcen von 1962 außer acht ließe, dann würde das Bild klar: die "wirtschaftliche Souveränität" und insbesondere die ständige Souveränität über natürliche Ressourcen ist als ein Bestandteil der Staatssouveränität vorhanden; das Volk dagegen hat das Recht auf freie Verfügung über seine Naturreichtümer und seine Ressourcen. Dieses Recht des Volkes auf freie Verfügung über seine Ressourcen wurde in Artikel 1 Ziff. 2 der UN-Menschenrechtskonventionen konkretisiert und bedeutet, daß "*In no case may a people be deprived of its own means of subsistence*". Wenn jedoch einem Staatsvolk seine Existenzmittel entzogen werden, dann bleibt nur ein einziger Weg, um diese wiederzugewinnen: der Weg der Regierungsnachfolge (Succession of Governments). Die neue, d.h. revolutionäre Regierung, wird berechtigt sein, unter Berufung auf das Selbstbestimmungsrecht ihres Volkes, auf der Ebene der Regierungsnachfolge entsprechende Ansprüche zu erheben. Man kann nur bedauern, daß die International Law Commission, die im Bereich der Staatennachfolge so viel Gewicht auf das Selbstbestimmungsrecht gelegt hat, auf die Kodifizierung der Regierungsnachfolge verzichtet hat.

5. Die Feststellung des Komplementärcharakters des Selbstbestimmungsrechts angesichts der souveränen Gleichheit muß auf einer Vermutung beruhen, nämlich der, daß das politische System des Staates mit dem Willen des Volkes übereinstimmt. Die Verkettung von souveräner Gleichheit und Selbstbestimmungsrecht verweist auf die Existenz einer solchen Vermutung. In diesem Zusammenhang taucht das Problem auf, unter welchen Umständen diese Vermutung widerlegt werden kann und welche Konsequenzen eine solche Widerlegung zur Folge hätte.

Eine Widerlegung der oben genannten Vermutung scheint ein extrem schweres Unterfangen zu sein. Das Völkerrecht schreibt den Staaten keine Standards innerer Ordnung vor. Die Staaten haben keine Pflicht, ihr politisches System demokratisch zu organisieren. Die Formen der Konsultation mit der Bevölkerung, der Charakter der Wahlen usw., das alles gehört in den Bereich der inneren Kompetenz der Staaten. Diese Tatsache wurde vom Internationalen Gerichtshof in seinem Urteil aus dem Jahre 1986 im *Case concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* in folgenden Worten bestätigt:

"However the regime in Nicaragua be defined, adherence by a State to any political doctrine does not constitute a violation of customary international law, to hold otherwise would make nonsense of the fundamental principle of State sovereignty on which the whole international law rests, and the freedom of choice of the political, social, economic and cultural system of a State".¹⁵

Standards in dieser Hinsicht ergeben sich für die Staaten auf keinen Fall aus dem Selbstbestimmungsprinzip. Bedeutungslos ist hier die folgende Bestimmung der Friendly Relations Declaration, die im Rahmen des Grundsatzes der gleichen Rechte und der Selbstbestimmung der Völker Platz findet:

"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."

Abgesehen davon, daß diese Bestimmung in erster Linie mit dem Problem der Sezession und nicht mit dem der "inneren Selbstbestimmung" verbunden ist, ist es offenkundig, daß die Bezeichnung "*a government representing the people belonging to the territory without distinction as to race, creed or colour*" keine demokratisch gewählte Regierung voraussetzt. In dem hier behandelten Punkt scheint kein Zweifel in der völkerrechtlichen Literatur zu bestehen. Beispielfhaft kann man zwei Meinungen an dieser Stelle zitieren, und zwar eine aus dem deutschen und eine andere aus dem britischen Schrifttum.

¹⁵ ICJ Reports 1986, S. 133, Par. 263.

D. THÜRER schreibt:

"Die genannte Formel [d.h. Selbstbestimmungsformel] scheint [...] lediglich zum Gegenstand zu haben, die Staatsgewalt sei letztlich im Interesse des Volkes auszuüben, was insbesondere mit Bezug auf das Recht der Staaten zur Verfügung über ihre natürlichen Ressourcen und die Erhaltung ihrer Existenzmittel immer wieder hervorgerufen wird."¹⁶

Louise DOSWALD-BECK stellt noch deutlicher fest:

"[...] the right of a people to choose its own government means in effect the absence of outside intervention. It does not appear to mean, in the minds of the majority of States, the right to democratic representation or even that the government should reflect the will of the majority of the people. Rather it requires that the government be drawn from a group of people perceived as entitled to self-determination, even if that government actually represents a minority interests within that group and rules by force."¹⁷

Das alles verweist erneut darauf, daß - wie bereits dargelegt - eine Widerlegung der Vermutung über die Übereinstimmung des politischen Systems des Staates mit dem Willen des Volkes ein schweres Unterfangen ist. Man kann nur feststellen, daß ein offener Widerstand des Volkes gegenüber der Regierung bestehen muß, und ein Bürgerkrieg wäre natürlich ein deutliches Anzeichen dafür.

Im Falle einer Widerlegung der oben genannten Vermutung würden zwei Fragen auftauchen:

1. - die Frage nach der Zulässigkeit der Intervention auf Einladung (*intervention by invitation*);
2. - die Frage nach der Zulässigkeit der Intervention zugunsten des Selbstbestimmungsrechts des Volkes.

16 D. Thürer: Das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Ein Überblick, Archiv des Völkerrechts, 22. Band, 1984, S. 127.

17 Louise Doswald-Beck: The Legal Validity of Military Intervention by Invitation of the Government, British Year Book of International Law, 1985, vol. LVI, S. 207.

6. Die Grundsätze der souveränen Gleichheit und der Nichtintervention schützen eine anerkannte Regierung. Das zeigt sich ausdrücklich in der klassischen Formel der Nichtintervention im Bürgerkrieg, nach der "dürften die dritten Staaten [d.h. die Staaten, die die Aufständischen nicht anerkannt haben] nur die bestehende Regierung auf deren Bitte hin mit Truppen und Kriegsmaterial unterstützen, während jede außerhumanitäre Hilfe an die Aufständischen als eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten des betroffenen Staates angesehen wurde".¹⁸ Die Intervention auf Einladung wurde also im traditionellen Völkerrecht als gerechtfertigt anerkannt.

Die neuesten Formulierungen des Grundsatzes der Nichtintervention scheinen auch vor allem die Position der anerkannten Regierung zu schützen. Die Friendly Relations Declaration bestimmt *inter alia*:

"[...] no state shall organize, assist, forment, finance, incite or tolerate subversive, terrorist or armed activities directed towards the violent overthrow of the regime of another state, or interfere in civil strife in another state."

Die KSZE-Schlußakte hat sogar auf die vage Erwähnung des "civil strife" verzichtet:

"[...] they will, inter alia, refrain from direct or indirect assistance to terrorist activities, or to subversive or other activities directed towards the violent overthrow of the regime of another participating State".

Die vorgehenden Bestimmungen verweisen auf die privilegierte - im Lichte des Grundsatzes der Nichtintervention - Position der Regierung, und deshalb scheint es unmöglich, aus dem allgemeinen Interventionsverbot selbst auch das Verbot der Intervention auf Einladung abzuleiten.¹⁹

Auch der Internationale Gerichtshof hat die Zulässigkeit der Intervention auf Einladung anerkannt:

"[...] the principle of non-intervention derives from customary international law. It would certainly lose its effectiveness as a principle of law if intervention were to be ju-

18 A. Verdross, B. Simma: Universelles Völkerrecht - Theorie und Praxis, Dritte Aufl., Berlin 1984, S. 307.

19 Die andere Meinung siehe: Doswald-Beck, a.a.O., S. 207.

*stified by a mere request for assistance made by an opposition group in another state [...]. Indeed, it is difficult to see what would remain of the principle of non-intervention in international law if intervention, which is already allowable at the request of the government of a State, were also to be allowed at the request of the opposition. This would permit any state to intervene at any moment in the internal affairs of another state, whether at the request of the government or at the request of its opposition. Such a situation does not in the Court's view correspond to the present state of international law."*²⁰

Diese Argumentation verweist erneut auf die Tatsache, daß ein Verbot der Intervention auf Einladung nicht aus dem allgemeinen Interventionsverbot abgeleitet werden kann. Unter Berücksichtigung dieses allgemeinen Interventionsverbots kann man nur postulieren, daß eine Regierung, die die effektive Kontrolle im Staat verloren hat, nicht mehr im völkerrechtlichen Sinne eine Regierung ist und deshalb nicht mehr den Staat repräsentiert.

Ein solches Postulat würde jedoch in sich *de lege ferenda* nicht überzeugen, weil - wie es die Staatenpraxis beweist - *"as the normal practice is to continue the recognition of an old regime until a new recognizable regime is de facto in control of the country."*²¹

Die einzige Hilfe in dieser Frage können wir nur im Selbstbestimmungsrecht der Völker suchen. Man kann also überzeugend argumentieren, daß das Selbstbestimmungsrecht auf diese Weise das allgemeine Interventionsverbot komplettiert, so daß eine Intervention auf Einladung unzulässig ist. Wenn eine solche Intervention weiter zulässig wäre, dann würde das Selbstbestimmungsrecht zu einer belanglosen Idee reduziert.

7. In jüngster Zeit wurde - vor allem auf politischer Ebene - die Frage nach der Zulässigkeit der fremden Intervention zur Durchsetzung des Selbstbestimmungsrechts des Staatsvolkes diskutiert. Diese Frage wurde vor allem in Dezember 1989, und zwar im Zusammenhang mit den Ereignissen in Rumänien aufgeworfen. Nach den damaligen Presseberichten hätten viele Staaten nichts dagegen einzuwenden gehabt, falls die Sowjetunion eine Intervention in Rumänien unternommen hätte. Damals appellierte auch der französische Außenminister Rolland DUMAS an die Völkerrechtler, doch eine Diskussion über die moralischen Pflichten einer Intervention zugunsten der Menschenrechte und der Demokratie einzuleiten.

20 ICJ Reports 1986, S. 126, Par. 246.

21 Doswald-Beck, a.a.O., S. 200.

In diesem Zusammenhang kann man daran erinnern, daß eine solche Diskussion bereits im Jahre 1984 im amerikanischen Schrifttum stattgefunden hat, und zwar zwischen den Professoren REISMAN und SCHACHTER.

Professor REISMAN schien die Zulässigkeit der Intervention zur Durchsetzung des Selbstbestimmungsrechts zu suggerieren. Er versuchte, dieses Problem durch eine günstige Interpretation des Artikels 2 Ziff. 4 der Charta der Vereinten Nationen zu lösen:

*"Article 2 (4), like so much in the Charter and contemporary international politics rest on and must be interpreted in terms of this [d.h. das Selbstbestimmungsrecht] key postulate of political legitimacy in the 20th century. Each application of Article 2 (4) must enhance opportunities for ongoing self-determination. Though all interventions are lamentable, the fact is that some may serve, in terms of aggregate consequences, to increase the probability of the free choice of peoples about their government and political structure."*²²

Professor SCHACHTER replizierte überzeugend:

*"An invasion, however brief in duration, violates the essence of territorial integrity (the right of a State to control access to its territory). Moreover, for a foreign power to overthrow the government of an independent state is surely «against the political independence of that state», whatever is its internal political structure. The idea that wars waged in a good case such as democracy and human rights would not involve a violation of territorial integrity or political independence demands an Orwellian construction of those terms."*²³

Es kann kein Zweifel darüber bestehen, daß eine Intervention zugunsten des Selbstbestimmungsrechts als ihren Hauptzweck den Sturz der Regierung in einem anderen Staat haben müßte. Hier aber legt der Grundsatz der souveränen Gleichheit unüberschreitbare Schranken.

22 W.M. Reisman: Coercion and Self-Determination: Construing Charter Article 2(4), American Journal of International Law, 1984, vol. 78, S. 643 - 644.

23 O. Schachter, The Legality of Pro-Democratic Invasion, American Journal of International Law, 1984, vol. 78, S. 649.

Selbst wenn man das Selbstbestimmungsrecht als Menschenrecht betrachtet und die Zulässigkeit der humanitären Intervention befürwortet, dann kommt man bezüglich der Berechtigung einer Intervention zur Durchsetzung des Selbstbestimmungsrechts zu keinem Ergebnis.

Einige wenige Verfechter der Doktrin der humanitären Intervention betonen, daß eine solche Intervention eine "echte" humanitäre Intervention sein muß, die sich auf die Verwirklichung des humanitären Zwecks beschränkt und "die Intervention unter minimaler Beeinträchtigung des Zielstaates durchgeführt wird."²⁴

Es ist selbstverständlich, daß eine Intervention zur Durchsetzung des Selbstbestimmungsrechts des Staatsvolkes keine solche "echte" humanitäre Intervention wäre, weil sie sich natürlicherweise gegen den "Zielstaat" in seinem Ganzen richten müßte.

In der Staatenpraxis ist vielleicht nur ein einziger Fall zu finden, in dem man die Intervention recht seriös mit dem Selbstbestimmungsrecht zu begründen versuchte, und das war die indische Intervention in Ost-Pakistan im Dezember 1971. Dieser Fall ist hier jedoch aus einigen Gründen nicht aufschlußreich. Es wurde im Schrifttum festgestellt, daß Indien seine Intervention "mit einer Mischung aus Selbstverteidigung und Dekolonisierung zu rechtfertigen versuchte"²⁵ und - was noch interessanter erscheint - "die indische Völkerrechtswissenschaft hat sich [...] beeilt, die Aktion in Bangladesh als Fall erlaubter indischer Hilfeleistung zur Durchsetzung des Selbstbestimmungsrechts einer unterdrückten Bevölkerung gegen die pakistanische Fremdherrschaft zu deklarieren, um sie auf diese Weise von der allgemein als verpönt angesehenen humanitären Intervention der Großmächte deutlich abzugrenzen."²⁶

Wenn man die indische Intervention als eine Intervention zur Durchsetzung des Selbstbestimmungsrechts ansieht - und das scheint ganz berechtigt zu sein - dann muß man daran erinnern, daß dies keine Intervention zugunsten des Selbstbestimmungsrechts des Staatsvolkes gewesen war. Hier ging es um eine Sezession, und das Schicksal der Ost-Bengalen hat bewiesen, daß Pakistan keine Regierung "*representing the whole people belonging to the territory without distinction as to race, creed, or colour*" hatte. Dieser Tatbestand hat schließlich ent-

24 A. Pauer: Die humanitäre Intervention. Militärische und wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen zur Gewährleistung der Menschenrechte, Basel und Frankfurt am Main 1985, S. 181 - 182, 189.

25 K. Hailbronner: Die Grenzen des völkerrechtlichen Gewaltverbots, in: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 26(1986), S. 99.

26 *Ibid.*, S. 99.

schieden, daß Ost-Pakistan als ein abhängiges Gebiet von der Staatengemeinschaft betrachtet und seine Unabhängigkeit als eine Dekolonisierung angesehen wurde.

Nach dem Vorhergegangenen ist festzustellen, daß eine unilaterale Intervention zur Durchsetzung des Selbstbestimmungsrechts des Staatsvolkes gegen das Prinzip der souveränen Gleichheit der Staaten verstößt und deshalb unzulässig ist.

Man kann jedoch die berechtigte Frage stellen, ob die Organisation der Vereinten Nationen zuständig ist, zugunsten des Selbstbestimmungsrechts der Staatsvölker ihrer Mitglieder zu intervenieren.

Auch in diesem Fall muß die Antwort negativ ausfallen. Es ist nicht nötig, die Frage nach der Bedeutung der Formel des Artikels 2 Ziff. 7 hier in vollem Umfang zu erörtern. Es reicht, hier auf die überzeugenden Ausführungen von *Verdross* und *Simma* zu verweisen, daß solange ein Völkerrecht besteht, es immer solche Angelegenheiten geben wird, die infolge der Struktur des Völkerrechts, "ihrem Wesen nach" zur inneren Zuständigkeit der einzelnen Staaten gehören.²⁷ Bei der Durchsetzung des Selbstbestimmungsrechts des Staatsvolkes geht es gerade um solche Angelegenheiten, d.h. um die höchste Gewalt im Staat. Wenn man zu dem Schluß käme, daß die UNO zuständig wäre, über die Regierung und Verfassung ihrer Mitgliedstaaten zu entscheiden, würde es das Ende des Völkerrechts bedeuten und damit das Ende der heutigen Staatengemeinschaft.

Bei der Frage nach dem Selbstbestimmungsrecht des Staatsvolkes muß man auch immer daran denken, daß im Völkerrecht kein "Recht auf Revolution" besteht. Ein solches "Recht auf Revolution" ist - wie der Präsident Wilson es bezeichnete - ein "sacred right", und deshalb bleibt es auf der außerjuristischen Ebene.

Eine Revolution, insbesondere wenn sie zum Bürgerkrieg führt, kann seriöse internationale Auswirkungen mit sich bringen. Diese Auswirkungen können auch den internationalen Frieden bedrohen. Dann kann natürlich der Sicherheitsrat aufgrund des Artikels 2 Ziff. 7 und Kapitel VII der Charta intervenieren. Der Grund für eine solche Intervention würde jedoch nicht das Selbstbestimmungsrecht als solches, sondern die Bedrohung des internationalen Friedens sein.

²⁷ Verdross / Simma, a.a.O., S. 164.

8. Das Recht des Volkes, den eigenen politischen Status frei zu bestimmen, zieht noch eine Konsequenz von größter Tragweite nach sich, die, obwohl sie als selbstverständlich betrachtet werden kann, hier erwähnt werden muß.

Wenn sich ein Volk als Staatsvolk eingerichtet hat, dann hat es das Recht, diesen Status (d.h. als Staatsvolk) zu bewahren, und das ist das Recht auf Bewahrung des eigenen Staatswesens. Dieses Recht bedeutet, daß dem Volk seine existierende Staatlichkeit entgegen seinen Willen nicht entzogen werden kann. Auf diese Weise vervollständigt das Selbstbestimmungsrecht das Annexionsverbot. Hier urteilt das Selbstbestimmungsrecht als letzte Instanz über die Illegalität einer Annexion. In diesem Sinne - wie Eckart KLEIN ausgeführt hat - das Selbstbestimmungsrecht "legitimiert und es entlegitimiert gleichermaßen. Es legitimiert dazu, die Forderung auf Herstellung eines ihm entsprechenden Zustandes zu erheben, und es entzieht dem Versuch, einen Zustand zu schaffen und zu erhalten, der das Selbstbestimmungsrecht verletzt, die rechtliche Basis".²⁸ Hier tritt das Selbstbestimmungsrecht in den Vordergrund, und es "verhindert da ein Rechtsvakuum und läßt die Abwehr und den Anspruch auf Restitution durch das bisherige Staatsvolk zu, das als Nation noch den Willen zum Staat hat."²⁹ Ein Unterwerfer dagegen hat keine Rechte, die von dem Grundsatz der souveränen Gleichheit und des Interventionsverbots geschützt werden könnten. Eine Annexion ist keine innere Angelegenheit des Unterwerfers. Natürlich verlangen der Umfang und die Grenzen einer Intervention zugunsten des Selbstbestimmungsrechts eines unterworfenen Volkes weitere Erörterungen. Es besteht jedoch kein Zweifel darüber, daß die UNO-Organe, d.h. der Sicherheitsrat und die Vollversammlung, zuständig sind, jedes im Rahmen seiner Kompetenz, entsprechende Zwangsmaßnahmen anzuordnen oder zu empfehlen.

28 E. Klein: Das Selbstbestimmungsrecht der Völker und die deutsche Frage, Gebr. Mann Verlag, Berlin 1991, S. 48.

29 Ibid., S. 66.