

Zur Direktionskraft des Rechts auf innere Selbstbestimmung

*Christian Pippan**

Abstract	497
I. Ausgangspunkt	498
II. Innere Selbstbestimmung als Normalfall	500
III. Repräsentativität der Staatsgewalt als Angelpunkt innerer Selbstbestimmung	503
IV. Annäherung an den Begriff der Repräsentativität in der Staatenpraxis	505
V. Fazit: Das (innere) Selbstbestimmungsrecht als “entry point” einer völkerrechtlichen Befassung mit staatlichen Binnenstrukturen	509

Abstract

Das Selbstbestimmungsrecht als ein eigentümliches, juristisch nur schwer in den Griff zu bekommendes Rechtsinstitut zu bezeichnen, gleicht einem Understatement. Wiewohl allgemein als eine tragende Säule der modernen Völkerrechtsordnung anerkannt, bleiben nach wie vor wesentliche Fragen hinsichtlich der Träger dieses Rechts sowie der Formen und Grenzen seiner Verwirklichung offen. Weitestgehend unumstritten ist freilich sein mehrdimensionaler Charakter, dem gemeinhin mit der Unterscheidung zwischen “äußerer” und “innerer” Selbstbestimmung Rechnung getragen wird. Jenseits (inzwischen weitestgehend überkommener) kolonialer Zusammenhänge sowie sonstiger Situationen erzwungener Fremdbestimmung ist dabei – auch hierin sind sich Doktrin und Praxis im Wesentlichen einig – grundsätzlich vom Primat der inneren Selbstbestimmung auszugehen. Die “Völker” souveräner Staaten haben demnach ihr Selbstbestimmungsrecht im Regelfall innerhalb der bestehenden staatlichen Grenzen auszuüben – was allerdings logisch voraussetzt, dass ihnen hierzu durch die Einräumung geeigneter Verfahren und Einrichtungen auch tatsächlich Gelegenheit gegeben wird. Die Staatenpraxis belässt den Staaten diesbezüglich einen weiten Ermessensspielraum, verweist jedoch mit dem zentralen Begriff der “Repräsentativität” der Staatsgewalt auch auf dessen Grenzen. Trotz seiner eingeschränkten inhaltlichen Determiniertheit öffnet das Konzept der inneren Selbstbestimmung der Völkerrechtsgemeinschaft damit ein juristisches Fenster, durch

* Ass.-Prof., Dr. *iur.*, Institut für Völkerrecht und Internationale Beziehungen der Karl-Franzens-Universität Graz.

welches diese einen wertenden Blick auf die Binnenstrukturen der Staaten zu werfen vermag, ohne dass dem (erfolgreich) die Einrede der unzulässigen Einmischung in den *domaine réservé* der Staaten entgegen gehalten werden kann.

I. Ausgangspunkt

Die Diskussion um den Rechtsgehalt des Paradigmas der Selbstbestimmung der Völker zählt spätestens seit seiner ausdrücklichen Erwähnung in der Charta der Vereinten Nationen (UN) zu den *perennial topics* der Völkerrechtswissenschaft.¹ Zeigte sich die Charta selbst noch unentschlossen darüber, ob dem Selbstbestimmungsideal auf internationaler Ebene die Qualität eines bloß politischen Grundsatzes oder doch die eines kollektiven Rechts zuzuschreiben sei,² so brachte die nachfolgende Entwicklung – angetrieben vor allem durch die im Kontext ihrer Dekolonisierungsagenda entwickelte Resolutionspraxis der UN-Generalversammlung – relativ bald eine Klärung im Sinne des zweitgenannten Verständnisses.³ Für die Zwecke des Völkerrechts bezeichnet “Selbstbestimmung” seither – unter Rückgriff auf die im gleichlautenden Eingangartikel der beiden Weltmenschensrechtsakte von 1966 verwendete Formel – das Recht aller Völker, frei über ihren politischen Status zu entscheiden und in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung zu gestalten.⁴ Soweit, so unstrittig.

Auch noch ein halbes Jahrhundert nach seiner Kodifizierung in den erwähnten Pakten wirft das Selbstbestimmungsrecht im Einzelnen freilich schwierige Rechtsfragen auf, insbesondere hinsichtlich der genauen Bestimmung seiner Träger, seines Umfangs sowie der Formen seiner Geltendmachung. Selbst die Frage, welcher Normkategorie das Recht zugehört, ist nach wie vor nicht abschließend geklärt. Folgt man dem Internationalen

¹ Die Literatur zum Thema ist kaum noch überblickbar. Eine umfassende Zusammenstellung (annotiert und nach Subthemen geordnet) lieferte zuletzt *J. Fisch*, *The Right of Self-Determination of Peoples: The Domestication of an Illusion*, 2015, 271 ff.

² Art. 1 Nr. 2 und Art. 55 der UN-Charta erwähnen die “Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker” programmatisch als eine Grundlage friedlicher und freundschaftlicher Beziehungen zwischen den Staaten. Während der englische Text dabei nur von einem Grundsatz (*principle*) der Selbstbestimmung spricht, ist in der (ebenfalls authentischen) französischen Fassung ausdrücklich von einem Recht (*droit*) die Rede.

³ Bahnbrechend in diesem Sinne zweifellos A/RES/1514 (XV) (14.12.1960).

⁴ Art. 1 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR); Art. 1 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR). Die in dieser Form auch gewohnheitsrechtliche Geltung des Selbstbestimmungsrechts ist heute allgemein anerkannt; *K. Ipsen*, *Völkerrecht*, 6. Aufl. 2014, 320.

Gerichtshof (IGH), handelt es sich dabei jedenfalls um keine herkömmliche Völkerrechtsnorm. Vielmehr betrachtet der IGH das Selbstbestimmungsrecht (dem er *erga omnes*-Wirkung zuerkennt) als "eines der grundlegenden Prinzipien des gegenwärtigen Völkerrechts";⁵ seine Herausbildung markiert für ihn schlichtweg "eine der bedeutendsten Entwicklungen des Völkerrechts während der 2. Hälfte des 20. Jahrhunderts".⁶ Welche rechtsdogmatischen Konsequenzen aus dieser Einschätzung folgen, ließ der Gerichtshof bisher jedoch weitgehend offen. Dies gilt insoweit auch für die Frage, ob sich das Selbstbestimmungsrecht – zur Gänze oder allenfalls nur in bestimmten Ausprägungen – in den Kanon des zwingenden Völkerrechts (*ius cogens*) einfügt.⁷

Festhalten lässt sich in jedem Fall, dass die Saga des Selbstbestimmungsrechts auch im 21. Jahrhundert noch keinesfalls zu Ende erzählt ist. Ähnlich wie andere völkerrechtliche Prinzipien und Regeln (und die Völkerrechtsordnung insgesamt) ist auch das Selbstbestimmungsrecht nicht statisch zu verstehen. Sein Inhalt, einschließlich der Bedingungen und Grenzen seiner Ausübung, sind vielmehr unter Berücksichtigung der jeweiligen Staatenpraxis sowie der Entwicklung des Völkerrechts in seiner Gesamtheit stets aufs Neue zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.⁸ Dabei gilt selbst bei Einnahme einer konstitutionalistischen Perspektive, die ihm die Rolle eines zentralen Strukturprinzips der modernen "Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft" zuweist,⁹ dass auch das Selbstbestimmungsrecht keine absolute Geltung für sich in Anspruch nehmen kann, sondern – jeweils unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls – mit anderen internationalen Fundamentalnormen in Einklang zu bringen ist.

⁵ *East Timor (Portugal v. Australia)*, Judgment, ICJ Reports 1995, Para. 29 (Übersetzung durch den Verf.).

⁶ *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, Advisory Opinion, ICJ Reports 2010, Para 82.

⁷ Zur (auch diesbezüglich kontroversen) Debatte *M. Saul*, *The Normative Status of Self-Determination in International Law: A Formula for Uncertainty in the Scope and Content of the Right?*, HRLR 11 (2011), 609 (634 ff.).

⁸ Der IGH selbst hat dies im *Namibia*-Gutachten nachdrücklich bestätigt. Im Hinblick auf seine Einschätzung des in Art. 22 der Völkerbundakte niedergelegten Mandatssystems betonte er: "[The Court's] interpretation cannot remain unaffected by the subsequent development of law, through the Charter of the United Nations and by way of customary law. Moreover, an international instrument has to be interpreted and applied within the framework of the entire legal system prevailing at the time of the interpretation" (*Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1970, 31).

⁹ *D. Thürer/T. Burri*, *Self-Determination*, in: R. Wolfrum (Hrsg.), *MPEPIL*, 2008, online ed., Rn. 45, abrufbar unter <<http://www.mpepil.com>>.

II. Innere Selbstbestimmung als Normalfall

Das wesentlichste (weitere) Strukturprinzip, mit dem das Selbstbestimmungsrecht der Völker in konstruktiver Weise in Einklang gebracht werden muss, ist jenes der souveränen Gleichheit der Staaten, mit dem wiederum der Grundsatz der territorialen Integrität direkt verbunden ist. Es liegt dabei auf der Hand, dass eine Rechtsgemeinschaft, die in der Wahrung einer stabilen und friedlichen internationalen Ordnung ihre hauptsächliche Bestimmung sieht, Formen der Realisierung des Selbstbestimmungsrechts, die im Ergebnis auf eine Veränderung des bestehenden territorialen *status quo* dieser Ordnung gerichtet sind, mit besonderer Vorsicht begegnet.¹⁰

Insoweit ist es alles andere als Zufall, dass selbst dort, wo sie prominent herausgestellt wird, nämlich in der Prinzipienklärung der Generalversammlung von 1970,¹¹ die sog. "äußere" Selbstbestimmung betont souveränitätsschonend konzipiert ist und im Ergebnis wie eine "Antinomie" erscheint.¹² Die Gründung eines unabhängigen Staates oder der Zusammenschluss mit einem bereits bestehenden Staat werden darin zwar – ebenso wie die freie Entscheidung eines Volkes für jeden anderen politischen Status – als Formen der Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts grundsätzlich anerkannt. Nach der im gleichen Abschnitt der Erklärung enthaltenen "Vorbehaltsklausel" darf dies jedoch nicht so verstanden werden, als ermächtigt diese Anerkennung zu Maßnahmen, welche die territoriale Unversehrtheit oder die politische Einheit souveräner Staaten,

"die sich gemäß dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker verhalten und daher eine Regierung besitzen, welche die gesamte Bevölkerung des Gebiets ohne Unterschied der Rasse, des Glaubens oder der Hautfarbe vertritt, ganz oder teilweise auflösen oder beeinträchtigen würden".¹³

¹⁰ Der Umstand, dass eine allgemein akzeptierte völkerrechtliche Definition – und damit Einhegung – des Volksbegriffs nicht existiert, ändert daran nicht nur nichts, sondern verstärkt tendenziell die Skepsis der Staatengemeinschaft gegenüber einem "offensiven" Verständnis des Selbstbestimmungsrechts sogar.

¹¹ A/RES/2625 (XXV) (24.10.1970).

¹² F. Ermacora, Die Selbstbestimmungs-idee: Ihre Entwicklung von 1918-1974, 1974, 21.

¹³ A/RES/2625 (XXV) (Anm. 11) (i. d. F. des Deutschen Übersetzungsdienstes). Diese Klausel fand später auch Eingang in die Schlusserklärung der UN-Weltkonferenz über Menschenrechte, dort jedoch ohne Bezugnahme auf spezifische Diskriminierungsgründe wie Rasse, Glaube oder Hautfarbe (stattdessen unter Verwendung der Fügung "ohne Unterschiede irgendwelcher Art"); Wiener Erklärung und Aktionsprogramm der Weltkonferenz der Vereinten Nationen über Menschenrechte (25.6.1993), I, Ziff. 2 (Text: EuGRZ 20 [1993], 520 ff.).

Ohne hier den Rechtscharakter und Inhalt dieser Klausel im Einzelnen zu diskutieren,¹⁴ genügt es daran zu erinnern, was sie im Kern über das Verhältnis von Selbstbestimmung und staatlicher Souveränität aussagt: Die Ausübung des den Völkern zustehenden Selbstbestimmungsrechts findet seine Schranke prinzipiell in der territorialen Unversehrtheit souveräner Staaten. Eigenstaatlichkeit sowie die Assoziierung oder der Zusammenschluss mit einem anderen Staat sind zwar mögliche “modes of implementing the right of self-determination”, ihre Verwirklichung bleibt aber für Ausnahmefälle reserviert. Solche Fälle sind (unabhängig von der Antwort auf die Frage, ob bzw. unter welchen Bedingungen sub-staatlichen Kollektiven mit Territorialbezug im Einzelfall Volkseigenschaft zugesprochen werden kann) von Haus aus nur denkbar, wenn ein Staat über eine Regierung verfügt, die für die betreffende Bevölkerung in ihrer Gesamtheit schlichtweg nicht als repräsentativ erachtet werden kann.¹⁵

Wenngleich das Kriterium der “Repräsentativität” der Staatsgewalt in der Prinzipienerklärung selbst nicht näher definiert wird, steht doch zweifelsfrei fest, dass damit an erster Stelle das Innenverhältnis zwischen der Bevölkerung eines Staates und dessen Regierung in den Blick rückt. Gerade hierin ist der Kern der “inneren” Dimension des Selbstbestimmungsrechts zu erblicken, der im Regelfall Vorzug vor der potentiell auf eine Veränderung des bestehenden Territorialstatus gerichteten äußeren Selbstbestimmung zu geben ist.¹⁶

Dieser Ansatz findet im Ergebnis auch in der sonstigen Staatenpraxis zum Selbstbestimmungsprinzip Bestätigung, insbesondere im Hinblick auf die dabei häufig ins Zentrum rückende Frage nach der einschlägigen Rechtsposition sub-staatlicher Kollektive mit Territorialbezug. Schon die im *Aland*-Fall vom Völkerbundrat eingesetzte Juristenkommission hatte das Primat der (nach heutiger Terminologie) inneren Selbstbestimmung implizit vertreten;¹⁷ in jüngerer Zeit ließen u. a. die Aussagen des UN-Ausschusses

¹⁴ Siehe dazu A. Cassese, *Self-Determination of Peoples: A Legal Reappraisal*, 1995, 109 ff.; D. Raič, *Statehood and the Law of Self-Determination*, 2002, 272 ff.; J. Vidmar, *Democratic Statehood in International Law*, 2013, 146 ff.

¹⁵ Für Kolonialregime und sonstige Fälle von “alien subjugation, domination and exploitation” wird der Mangel an Repräsentativität in der Prinzipienerklärung außer Streit gestellt. Unter kolonialer Unterdrückung und anderen Formen von Fremdherrschaft leidende Völker sind daher berechtigt, ihr Selbstbestimmungsrecht auch in seiner äußeren Dimension – etwa durch die Gründung eines selbstständigen Staates – wahrzunehmen.

¹⁶ J. Summers, *The Internal and External Aspects of Self-Determination Reconsidered*, in: D. French (Hrsg.), *Statehood and Self-Determination: Reconciling Tradition and Modernity in International Law*, 2015, 229 (239).

¹⁷ *The Aland Islands Question*, Report Presented to the Council of the League of Nations by the Commission of Rapporteurs, League of Nations Doc. B.7.21/68/106 (1921), 4: “The

für die Beseitigung der Rassendiskriminierung in seiner Allgemeinen Bemerkung 21/48,¹⁸ des kanadischen Supreme Court im *Quebec-Fall*¹⁹ sowie der Afrikanischen Kommission für Menschenrechte und die Rechte der Völker (ACHPR) in den Fällen *Katanga*²⁰ und *Südkamerun*²¹ eine ähnliche Konzeption erkennen. In Bezug auf indigene Völker (im nach-kolonialen Kontext die einzige Kategorie sub-staatlicher Kollektive, deren Volkseigenschaft allgemein außer Streit steht), schränkt die maßgebliche UN-Erklärung aus 2007 das ihnen zustehende Selbstbestimmungsrecht von vornherein auf Aspekte innerer Selbstbestimmung ein.²²

Seine Binnendimension erschließt sich im Übrigen aus dem prozesshaften Charakter des Selbstbestimmungsrechts, das sich – heute unbestritten – nicht in einem einmaligen Ausübungsakt verbraucht.²³ Nach Art. 1 Abs. 1 der beiden Weltmensenrechtspakte sind alle Völker fortlaufend berechtigt, ihre politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Belange frei zu gestalten. Soweit es dabei jenseits kolonialer Situationen v. a. um Staats-

separation of a minority from the State of which it forms a part ... can only be considered as an altogether exceptional solution, a last resort when the State lacks either the will or the power to enact and apply just and effective guarantees.”

¹⁸ CERD General Recommendation No. 21 (48th Sess.): Right to self-determination (1996), Para. 4 (“The right to self-determination of peoples has an internal aspect [...]”), Para. 6 (“In the view of the Committee, international law has not recognized a general right of peoples unilaterally to declare secession from a State”).

¹⁹ Supreme Court of Canada, *Reference re Secession of Quebec* (20.8.1998), ILM 37 (1998), 1340, Para. 126 (“The recognized sources of international law establish that the right to self-determination [...] is normally fulfilled through internal self-determination – a people’s pursuit of its political, economic social and cultural development within the framework of an existing state”), Para. 130 (“The state whose government represents the whole of the people or peoples resident within its territory, on a basis of equality and without discrimination, and respects the principles of self-determination in its own internal arrangements, is entitled to the protection under international law of its territorial integrity”).

²⁰ ACHPR, Communication 75/92, *Katangese Peoples’ Congress v. Zaire* (1994), Para. 26 (“In the absence of concrete evidence of violations of human rights to the point that the territorial integrity of Zaire should be called into question and in the absence of evidence that the people of Katanga are denied the right to participate in government [...], the Commission holds the view that Katanga is obliged to exercise a variant of self-determination that is compatible with the sovereignty and territorial integrity of Zaire”).

²¹ ACHPR, Communication 266/03, *Kevin Mgwanga Gunme et al v. Cameroon* (2009), Para. 191 (“The Commission states that secession is not the sole avenue open to Southern Cameroonians to exercise the right to self-determination. [...] The Commission has however accepted that autonomy within a sovereign state [...], while preserving the territorial integrity of a State party, can be exercised under the [African] Charter”).

²² Erklärung über die Rechte der indigenen Völker, A/RES/61/295 (13.9.2007). Nach der besonders eng formulierten Vorbehaltsklausel des Art. 46 der Erklärung gilt dies offenkundig ohne jede Ausnahme.

²³ A. Cassese (Anm. 14), 101; zuletzt U. Barten, *Minorities, Minority Rights and Internal Self-Determination*, 2015, 201.

völker geht, also die jeweiligen Gesamtvölker unabhängiger Staaten, kann die Realisierung dieses Aspekts des Selbstbestimmungsrechts – da seine externe Spielart durch den Akt der Statusbestimmung bereits ausgeübt wurde – nur innerhalb der staatlichen Grenzen erfolgen.²⁴ Der nach dem Weltzivilpakt (Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte [IP-bpR]) eingerichtete Menschenrechtsausschuss fordert demgemäß von den Vertragsparteien des Paktes seit langem, im Rahmen des Staatenberichtsverfahrens jene “verfassungsmäßigen und politischen Prozesse” darzulegen, welche die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts in der Praxis ermöglichen.²⁵

III. Repräsentativität der Staatsgewalt als Angelpunkt innerer Selbstbestimmung

Darüber, welche Verfahren und Institutionen ein Staat aufweisen muss, um seinem Volk (bzw. seinen “Völkern”) die permanente Ausübung des völkerrechtlich gewährleisteten Selbstbestimmungsrechts in der Praxis zu ermöglichen, gibt es in der Staatengemeinschaft keinen verbindlichen Konsens. Außer Streit steht zunächst nur, dass die Gestaltung der eigenen Belange durch das betroffene Volk selbst vorzunehmen ist und die Wahrnehmung seines Gestaltungsanspruchs “in Freiheit” zu erfolgen hat.

Nach der im *Westsahara*-Gutachten von 1975 unter Verweis auf die einschlägige UN-Praxis erfolgten Einschätzung des IGH setzt die Realisierung des Selbstbestimmungsrechts im Kontext von Dekolonisierung grundsätzlich “the free and genuine expression of the will of the peoples” voraus.²⁶ Es besteht – wie etwa *Klabbers* mit Recht hervorhebt – kein einsichtiger Grund, anzunehmen, dass für die Frage nach dem normativen Gehalt des Selbstbestimmungsrechts in nicht-kolonialen Zusammenhängen ein grundlegend anderer bzw. geringerer Maßstab anzusetzen wäre.²⁷ In Kombination

²⁴ Siehe statt anderer *K. Ipsen* (Anm. 4), 361. Es macht in diesem Fall auch wenig Sinn, das Selbstbestimmungsrecht auf einen Anspruch des Staatsvolks gegenüber dritten Staaten zu beschränken, die Gestaltungsfreiheit des Volkes in Bezug auf seine eigene Entwicklung zu achten, da damit kein juristischer Mehrwert verbunden ist. Das Selbstbestimmungsrecht des Volkes fiel dann mit den äußeren Souveränitätsrechten des Staates zusammen und wäre eines eigenständigen Bedeutungsgehalts nahezu völlig beraubt.

²⁵ Human Rights Committee, General Comment 12/21: The Right to Self-Determination (1984), Para. 4.

²⁶ *Western Sahara Advisory Opinion*, ICJ Reports (1975), Para. 162.

²⁷ *J. Klabbers*, *The Right to be Taken Seriously: Self-Determination in International Law*, HRQ 28 (2006), 186 (194). Ähnlich sah es wohl auch Richter *Singh* in seiner Erklärung zum

mit der dem Recht auf Selbstbestimmung innewohnenden Forderung nach Repräsentativität (der Regierung) führt das Abstellen auf den freien und unverfälschten Willen des Volkes aber geradezu denkwürdig zu einer Kardinaltugend des modernen Verfassungsstaates – der Volkssouveränität. Bereits vor 35 Jahren hat *Aureliu Cristescu* in seiner für die Menschenrechtskommission der UN erstellten Studie zum Recht auf Selbstbestimmung mit Nachdruck auf diesen Punkt hingewiesen:

“The right also implies that Governments owe their existence and powers to the assent of the people; the will of the people is the necessary basis of the Government’s authority. It was with this in mind that the right to self-determination was incorporated in international instruments, and not with a view to encourage secessionist or irredentist movements [...]”²⁸

Dieses Verständnis vom eigentlichen Kerngehalt des Selbstbestimmungsrechts spiegelt ersichtlich den in Art. 21 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte enthaltenen Grundsatz, wonach der Wille des Volkes “die Grundlage für die Autorität der Staatsgewalt” bildet.²⁹ Die entscheidende Frage nach der Art der Ermittlung des Volkswillens wird dadurch freilich (noch) nicht beantwortet. Ebenso wenig ergibt sich aus dem durch das Selbstbestimmungsrecht der Völker auf die Ebene des universellen Völkerrechts gehobenen Prinzip der Volkssouveränität eine Verpflichtung der Staaten zur Einführung eines bestimmten (z. B. demokratischen) Regierungssystems.³⁰

Im Sinne jenes prozesshaften Verständnisses des Selbstbestimmungsprinzips, wie es in der Praxis der UN und in der Judikatur des IGH zunächst im Kontext kolonialer Selbstbestimmung herausgearbeitet wurde, ist der Wille des Volkes aber jedenfalls frei und unverfälscht durch die gesamte dem betreffenden (Staats-)Gebiet zugehörige Bevölkerung zum Ausdruck zu bringen. Weder die systematische Unterdrückung des Volkswillens noch der willkürliche Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen von der Teilhabe an den zu seiner Artikulierung geschaffenen verfassungsmäßigen Prozessen (wie auch immer diese im Einzelnen gestaltet sein mögen) scheinen mit die-

West Sahara-Gutachten, in der er “[the] ascertainment of the will of the people ‘genuinely expressed’” ganz allgemein als “the basic pillar of self-determination” bezeichnete; *Western Sahara Advisory Opinion*, Declaration of *Nagendra Singh* (Anm. 26), 78 f.

²⁸ A. *Cristescu*, *The Right to Self-Determination: Historical and Current Development on the Basis of United Nations Instruments*, Study prepared by the Special Rapporteur of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, E/CN.4/Sub.2/1981/404/Rev.1, Para. 692.

²⁹ Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, A/Res./217 (III) (10.12.1948), Art. 21 Abs. 2 (1. Halbsatz).

³⁰ B. *Roth*, *Governmental Illegitimacy in International Law*, 1999, 363.

ser Minimalforderung vereinbar. Nach Maßgabe der Prinzipienklärung indiziert ein solches Verhalten vielmehr die Abwesenheit einer “repräsentativen Regierung” und somit eine Missachtung des Selbstbestimmungsrechts des davon betroffenen Volkes.³¹

Das schillernde Postulat der Repräsentativität erfasst in diesem Sinne elementare Legitimationsgrundlagen moderner Staatlichkeit und bildet insoweit den zentralen Ausgangs- und Angelpunkt des im post-kolonialen Zeitalter grundsätzlich innerhalb der staatlichen Grenzen zu verwirklichenden Selbstbestimmungsrechts.³² Die wiederholten Aufforderungen des UN-Sicherheitsrats an staatliche Akteure, im Zuge von nationalen Konfliktlösungs- und Wiederaufbauprozessen der Schaffung repräsentativer politischer Institutionen Priorität einzuräumen, sind nicht zuletzt auch vor diesem Hintergrund zu verstehen. Besonders deutlich wurde dies etwa im Fall *Irak* nach der US-geführten Intervention 2003. Der Sicherheitsrat betonte dabei zum einen “the right of the Iraqi people freely to determine their own political future” und damit das externe Selbstbestimmungsrecht des irakischen Volkes bzw. der irakischen Völker (arg. “ihre” Zukunft).³³ Zum anderen hob er aber mit dem Bekunden seiner Unterstützung der Bemühungen “by the people of Iraq to form a representative government based on the rule of law that affords equal rights and justice to all Iraqi citizens, without regard to ethnicity, religion, or gender” auch den Aspekt der inneren Selbstbestimmung ausdrücklich hervor.³⁴

IV. Annäherung an den Begriff der Repräsentativität in der Staatenpraxis

Es ist anschwer zu erkennen, dass ein derartiger Zugang zur Thematik dem Anspruch der Völker auf (innere) Selbstbestimmung eine Verfassungs-

³¹ So auch *D. Raič* (Anm. 14), 274.

³² *S. Oeter*, Selbstbestimmungsrecht im Wandel, *ZaöRV* 52 (1992), 741 (757).

³³ S/RES/1483 (2003), Präambel, Erw. 4.

³⁴ S/RES/1483 (2003), Präambel, Erw. 5. Dass hier durchaus ein Muster im Verhalten des Rates zu erblicken ist, zeigte zuletzt auch der Fall *Syrien*. In S/RES/2254 (2015) betont der Sicherheitsrat, “that the Syrian people will decide the future of Syria” (Ziff. 1), stellt aber zugleich klar, dass das Endziel des von ihm eingeforderten politischen Prozesses zur Überwindung des Konflikts die Schaffung von “credible, inclusive and non-sectarian governance” auf der Basis einer neu zu erarbeitenden Verfassung und nachfolgender demokratischer Wahlen sein müsse, “with all Syrians, including members of the diaspora, eligible to participate” (Ziff. 4).

dimension verleiht.³⁵ Offen bleibt jedoch, wie weit diese im Einzelnen reicht. Bei der Umsetzung des inneren Selbstbestimmungsrechts ist den Staaten ohne Zweifel ein erheblicher Spielraum einzuräumen, das diesem Recht immanente Gebot der Repräsentativität gibt diesbezüglich lediglich einen Mindeststandard vor.³⁶ Die maßgebliche Frage ist insoweit nicht, durch welche konkreten innerstaatlichen Vorkehrungen diesem Recht zum Durchbruch zu verhelfen ist, sondern wo hier die Grenzen der staatlichen Ermessensfreiheit liegen. Der Völkerrechtspraxis sind diesbezüglich keine abschließenden Aussagen zu entnehmen, wohl aber Annäherungen.

Geht man dabei vom Staatsvolk als gleichsam natürlichen Träger des inneren Selbstbestimmungsrechts aus, bietet es sich – wie oben erwähnt – an, zu allererst auf das Prinzip der Volkssouveränität abzustellen und damit auf die Notwendigkeit einer wie auch immer gearteten Rückführung der Staatsgewalt auf den frei artikulierten Willen des Volkes. Aus den in den internationalen Instrumenten des individuellen Menschenrechtsschutzes enthaltenen Partizipationsrechten sowie der Staatenpraxis insgesamt ergibt sich dabei, dass periodische (freie, geheime, unverfälschte usw.) Wahlen als besonders geeignet gelten, den Volkswillen überzeugend und empirisch überprüfbar zu artikulieren.³⁷ Welchen Kriterien Wahlen im Einzelnen zu entsprechen haben und ob vor dem Hintergrund der jüngeren Praxis im Rahmen der Vereinten Nationen und regionaler Organisationen heute allenfalls auch jenseits vertraglicher Bindungen von einer Verpflichtung der Staaten zur Durchführung freier Wahlen ausgegangen werden kann, ist in der Literatur umstritten.³⁸ Im vorliegenden Zusammenhang muss dies aber nicht weiter verfolgt werden, da aus der Abwesenheit von (glaubwürdigen) Wahlen allein in aller Regel nicht unmittelbar auf die fehlende mehrheitliche Akzep-

³⁵ D. Thüerer/T. Burri (Anm. 9), Rn. 33.

³⁶ J. Crawford, *The Right to Self-Determination in International Law: Its Development and Future*, in: P. Alston (Hrsg.), *Peoples' Rights: The State of the Art*, 2001, 7 (66).

³⁷ In diesem Sinne dürfte auch der Hinweis auf "the assurance of the right to self-determination of the Cambodian people through free and fair elections" in Resolutionen des UN-Sicherheitsrats zu Kambodscha aus den frühen 1990er Jahren zu verstehen sein; siehe z. B. S/RES/745 (1992), Präambel, Erw. 4. Auch die Generalversammlung zeigt sich in ihren jüngeren Entschlüssen zur Stärkung der Rolle der UN bei der Verbreitung periodischer und unverfälschter Wahlen regelmäßig mit dem Umstand zufrieden "that increasing numbers of Member States are using elections as a peaceful means of discerning the will of the people, which builds confidence in representational governance"; siehe z. B. A/RES/68/164 (18.12.2013), Präambel, Erw. 10.

³⁸ Siehe zur Diskussion N. Petersen, *Demokratie als teleologisches Prinzip*, 2009, 92 ff.; J. Vidmar, *Multiparty Democracy: International and European Human Rights Law Perspectives*, LJIL 23 (2010), 209; C. Pippan, *Democracy as a Global Norm: Has It Finally Emerged?*, in: M. Happold (Hrsg.), *International Law in a Multipolar World*, 2012, 203 (217 ff.).

tanz einer Regierung durch das Volk und damit ihre Repräsentativität oder Nicht-Repräsentativität geschlossen werden kann.³⁹

Dies gilt jedoch im Allgemeinen nicht für den Fall einer Regierung, die unter Missachtung des in freien Wahlen zum Ausdruck gebrachten Volkswillens durch Putsch oder Coup an die Macht gelangt ist oder sich in Negierung des Ergebnisses freier Wahlen weigert, ihr Amt zu räumen. In solchen Fällen steht die fehlende Akzeptanz des betreffenden (Coup-)Regimes auf Grund des zuvor empirisch erhobenen gegenläufigen Volkswillens regelmäßig fest – oder nimmt zumindest den Charakter einer widerlegbaren Vermutung an.⁴⁰ So sieht es auch die Afrikanische Menschenrechtskommission, die schon 1994 in einer grundsätzlichen EntschlieÙung klarstellte, dass die verfassungswidrige Übernahme der politischen Macht im Wege eines Staatsstreichs nicht nur dem Recht jedes Bürgers auf Teilhabe an den öffentlichen Angelegenheiten (Art. 13 Abs. 1 Afrikanische Menschenrechtscharta [AfrMRCh]), sondern auch dem Recht jedes Volkes auf Selbstbestimmung (Art. 20 Abs. 1 AfrMRCh) zuwider läuft.⁴¹

Aus dem Gesagten ist zu schließen, dass die Arrogation staatlicher Herrschaftsgewalt gegen den nachweislich feststehenden Willen der Bevölkerungsmehrheit mit dem Recht der Völker auf (innere) Selbstbestimmung im Widerspruch steht und daher prinzipiell völkerrechtswidrig ist. Freilich: In der Praxis wird ein derartiges Szenario nur selten zweifelsfrei feststellbar sein. Die erwähnte Konstellation eines von der Bevölkerung nicht goutierten Staatsstreichs gegen die demokratisch gewählte Regierung eines Staates stellt diesbezüglich eine Ausnahme dar. Ähnliches gilt für die auf "objektive" Faktoren gestützte Willkürherrschaft einer Minderheit über die Mehrheit des Volkes, wie sie prototypisch das ehemalige südafrikanische Apartheid-Regime verkörpert hat.⁴²

³⁹ Sozialwissenschaftlich formuliert: Die Akzeptanz einer Regierung muss nicht zwangsläufig auf durch demokratische Konsultationsprozesse vermittelte "Input"-Legitimität gestützt sein; sie kann sich auch auf durch wirtschaftliche Erfolge oder sonstige Leistungen im Interesse der Nation vermittelte "Output"-Legitimität gründen.

⁴⁰ Zum Sonderfall des "demokratischen" (von der Volksmehrheit nachweislich unterstützten) Staatsstreichs *O. Varol, The Democratic Coup d'État*, Harv. Int'l L. J. 53 (2012), 291 (297 ff.).

⁴¹ ACHPR, Res. 10 (XVI): Resolution on the Military, 16th Ord. Sess. (25.10.-3.11.1994), Banjul, The Gambia. In der Folge blieb die Kommission auch in ihrer auf Einzelfälle bezogenen Jurisprudenz bei dieser Haltung; siehe insbesondere ACHPR, Communication 102/93 – *Constitutional Rights Project v. Nigeria* (1999), Para. 50; Communication 147/95-149/96 – *Sir Dawda Jawara v. Gambia* (2000), Para. 73.

⁴² In S/RES/556 (1984) bestätigte der Sicherheitsrat ausdrücklich "the legitimacy of the struggle of the oppressed people of South Africa for the full exercise of the right to self-determination ..." (Präambel, Erw. 5).

Welche Bedeutung hat das aus dem Selbstbestimmungsrecht fließende völkerrechtliche Repräsentationsgebot nach diesen Überlegungen für die Stellung nicht-dominanter Gruppen, einschließlich ethnischer, religiöser und sprachlicher Gemeinschaften, innerhalb des Staates? Jenseits der weitgehend fruchtlosen Debatte, ob solchen Kollektiven unter gewissen Voraussetzungen Volksqualität zukommt,⁴³ ist zunächst erneut davon auszugehen, dass die Regierung eines souveränen Staates nach Maßgabe eines in erster Linie prozeduralen Verständnisses von innerer Selbstbestimmung die gesamte Bevölkerung “ohne Unterschied” zu vertreten hat. Der *pouvoir constitué* hat mithin das gesamte Volk zu repräsentieren, nicht nur Teile desselben, woraus sich als Mindestforderung ableiten lässt, dass keine durch Kollektivmerkmale wie Rasse, Sprache oder Religion von der Mehrheitsbevölkerung unterscheidbare Gruppe willkürlich und auf Dauer von den Entscheidungsprozessen und Institutionen des Staates ausgeschlossen werden darf. Die Missachtung dieses Grundsatzes würde eine Unterdrückungssituation von der Art indizieren, wie sie in der Staatenpraxis schon wiederholt als eine Verletzung des Selbstbestimmungsrechts der Völker angesprochen wurde. Kanadas Supreme Court rekurrierte im *Quebec*-Gutachten in diesem Zusammenhang vor allem auf die Versagung von “meaningful access to government” (was in Bezug auf die Bewohner Quebecs auszuschließen war);⁴⁴ einen ähnlichen Ansatz (“massive violations of human rights”, “denial of participation in public affairs”) wählte auch die Afrikanische Menschenrechtskommission im *Südkamerun*-Fall.⁴⁵

Insgesamt lassen diese Zugänge erkennen, dass eine weitere Konkretisierung des Repräsentationsgebots und damit des Prinzips der inneren Selbstbestimmung nicht ohne Rückgriff auf individuelle Rechte und Grundfreiheiten zu bewerkstelligen ist. Begriffe wie “Gleichberechtigung”, “Nichtdiskriminierung”, “politische Teilhabe” usw. müssen auf die einzelnen Angehörigen einer Gruppe (die zusammen mit anderen Gruppen und deren Angehörigen das Volk in seiner Gesamtheit bilden) heruntergebrochen werden, um im völkerrechtlichen Sinne operabel zu sein. Eben dies meinte wohl auch die *Badinter*-Kommission, als sie in ihrem Gutachten Nr. 2

⁴³ In der Staatenpraxis gibt es dazu – mit Ausnahme der indigenen Völker – keinen Konsens; siehe *B. R. Elsner*, Die Bedeutung des Volkes im Völkerrecht, 2000, 160 ff. Eine bemerkenswerte Ausnahme von der sonst üblichen “Praxis der Praxis”, das Thema wo immer möglich zu umgehen, lieferte in jüngerer Zeit die Afrikanische Menschenrechtskommission in Bezug auf die (im Ergebnis positiv beantwortete) Frage nach der Volksqualität der Bevölkerung des Südlichen Kamerun: ACHPR, Communication 266/03 (Anm. 21), Para. 169 ff.

⁴⁴ *Reference re Secession of Quebec* (Anm. 19), Para. 136, 138.

⁴⁵ Communication 266/03 (Anm. 21), Para. 191, 194. Auch hier wurde die Erfüllung der genannten Tatbestände durch Kameruns Zentralregierung letztlich verneint.

(1992) anmerkte, das in Art. 1 der beiden Weltpakete verbriefte Selbstbestimmungsrecht diene letztlich der Absicherung der Menschenrechte – und daraus den Schluss zog

“(i) that the Serbian population in Bosnia-Herzegovina and Croatia is entitled to all the rights concerned to minorities and ethnic groups under international law [...], and (ii) that the Republics must afford the members of those minorities and ethnic groups all human rights and fundamental freedoms recognized in international law”.⁴⁶

Ähnliche Überlegungen finden sich auch an zentraler Stelle der Allgemeinen Empfehlung zum Selbstbestimmungsrecht des Committee on the Elimination of Racial Discrimination von 1996.⁴⁷

V. Fazit: Das (innere) Selbstbestimmungsrecht als “entry point” einer völkerrechtlichen Befassung mit staatlichen Binnenstrukturen

Wenngleich in der Ära des Post-Kolonialismus der inneren Dimension der Selbstbestimmung der Völker nach allgemein geteilter Auffassung in Doktrin und Praxis Vorrang vor ihrer auf eine Veränderung des bestehenden Territorialstatus gerichteten äußeren Dimension einzuräumen ist, ist der Bestimmtheitsgrad des Selbstbestimmungsrechts im Fall seiner externen Ausprägung zum Teil deutlich höher als im Fall seiner internen Ausprägung. Unter Zugrundelegung der Ausführungen von *Andreas Müller*⁴⁸ erscheint etwa das Selbstbestimmungsrecht eines unter Fremdherrschaft stehenden Volkes als eine “starke”, inhaltlich klar determinierte Erlaubnisnorm. Solche Völker sind unter Berufung auf das genannte Recht ermächtigt, einen eigenen Staat zu gründen oder sich für die Assoziierung oder den Zusammenschluss mit einem bestehenden Staat oder für jeden anderen frei gewählten politischen Status zu entscheiden. Im Einzugsbereich der äußeren Selbstbestimmung finden sich außerdem konkrete – auch hier könnte man sagen: “starke” – Verbotsnormen. Die Ausrufung eines unabhängigen

⁴⁶ Arbitration Commission of the Conference on Yugoslavia, Opinion No. 2, ILM 31 (1992), 1497 ff.

⁴⁷ CERD General Recommendation No. 21 (Anm. 18), Para 4 (“In order to respect fully the rights of all peoples within a State, Governments are again called upon to adhere to and implement fully the international human rights instruments [...]. Concern for the protection of individual rights without discrimination on racial, ethnic, tribal, religious or other grounds must guide the policies of Governments”).

⁴⁸ Siehe den Beitrag von *A. Müller* in diesem Heft.

Staates darf z. B. nicht das Resultat einer völkerrechtswidrigen Gewaltausübung sein (Stichwort Nordzypern); ebenso wenig darf ein derartiger Akt unmittelbar mit der Vorenthaltung des Selbstbestimmungsrechts eines Volkes zum Zwecke der Aufrechterhaltung rassistischer Unterdrückung (Stichwort Süd-Rhodesien) bzw. generell mit der Verletzung zwingender Völkerrechtsnormen in Verbindung stehen.⁴⁹

Im Gegensatz zu diesen expliziten Erlaubnis- und Verbotsnormen, deren Steuerungskraft aufgrund ihrer materiellen Determiniertheit als vergleichsweise hoch einzuschätzen ist, eröffnet sich mit der Hinwendung zum inneren Selbstbestimmungsrecht ein Normbereich, der deutlich diffuser konzipiert ist und in dem es weniger um konkrete Handlungsermächtigungen und Verbote als vielmehr um Mindeststandards, Leitlinien und Optimierungsgebote geht. Das Selbstbestimmungsrecht verändert in diesem Bereich seinen Charakter; es wird – in den Worten *Stefan Oeters* – “vom eindeutig definierten ‘Recht’ zum in den Rechtsfolgen recht unbestimmten Programmsatz”.⁵⁰

Der normative Kern dieses Programmsatzes, das Gebot der Repräsentativität, verlangt zwar die Schaffung geeigneter innerstaatlicher Vorkehrungen, um die politische Teilhabe der Bevölkerung in ihrer Gesamtheit sicherzustellen. Aus der Sicht des Selbstbestimmungsrechts bleibt die Art der Umsetzung dieser Vorgabe jedoch weitestgehend den Staaten überlassen.⁵¹ Die Möglichkeiten ihrer weiteren völkerrechtlichen Konkretisierung bemessen sich nach dem Umfang der sonstigen internationalen Verpflichtungen des in Frage stehenden Staates, insbesondere im Bereich des völkerrechtlichen Individualrechtsschutzes und des Minderheitenschutzes. Der Mehrwert der inneren Dimension des als universelle Fundamentalnorm des Völkerrechts geltenden Selbstbestimmungsrechts besteht in diesem Zusammenhang vor allem darin, dass es der Völkerrechtsgemeinschaft ein juristisches Fenster öffnet, durch welches diese einen wertenden Blick auf die Binnenstrukturen der Staaten zu werfen vermag, ohne dass dem die Einrede der unzulässigen Einmischung in “innere Angelegenheiten” entgegen gehalten werden kann.

⁴⁹ IGH, Kosovo-Gutachten (Anm. 6), Para 81.

⁵⁰ *S. Oeter*, Demokratieprinzip und Selbstbestimmungsrecht der Völker, in: H. Brunkhorst (Hrsg.), *Demokratischer Experimentalismus*, 1998, 329 (343 f.).

⁵¹ Auch die Afrikanischen Menschenrechtskommission bestätigt in *Communication 266/03* (Anm. 21), dass die Ausübung des inneren Selbstbestimmungsrechts verschiedene Formen annehmen kann, darunter “federalism, local government, unitarism, confederacy, and self-government”. Die Entscheidung für die eine oder andere Variante der Staatsorganisation könne den Staaten nicht von außen aufgezwungen werden, müsse jedoch in jedem Fall den Willen der gesamten Bevölkerung in Betracht ziehen, “exercised through democratic means” (Para. 199).

Einen wesentlichen Teil dieser Angelegenheiten über das (wenn auch nur programmatisch konzipierte) Repräsentativitätsprinzip dem *domaine réservé* der Staaten enthoben und insoweit internationalisiert zu haben – gerade darin liegt auch heute noch ein entscheidendes Verdienst des Rechts der Völker auf Selbstbestimmung.

Gleichsam im Gegenzug erhalten die Staaten über das Selbstbestimmungsrecht aber auch eine ergänzende völkerrechtliche Bestandssicherung ihrer territorialen Integrität. Diese Feststellung mag auf den ersten Blick paradox erscheinen, angesichts der nach wie vor ungeklärten Frage nach den Rechtsfolgen einer erwiesenen schwerwiegenden Verletzung des Selbstbestimmungsrechts im staatlichen Binnenbereich – (insbesondere im Hinblick auf die Möglichkeit des Bestehens, in Extremfällen, eines “remedialen” Rechts auf territoriale Loslösung des betroffenen Bevölkerungsteils vom Verletzerstaat).⁵² Ohne diese umstrittene Frage näher zu vertiefen, genügt letztlich ein Blick auf die Vorbehaltsklausel der Prinzipienklärung, um zu erkennen, dass sie sich aus der Sicht des Völkerrechts jedenfalls für jene Staaten nicht stellt, die das Selbstbestimmungsrecht der Völker im Inneren achten und dementsprechend über geeignete verfassungsmäßige Verfahren und Einrichtungen zu seiner fortdauernden Realisierung verfügen. Im Ergebnis erweist sich damit, dass die häufig behauptete “zerstörerische Kraft” des Selbstbestimmungsrechts auf einem Missverständnis beruht: Nicht die Existenz des Rechts als solches führt zur Gefahr für die territoriale Integrität der Staaten, sondern ausschließlich seine konsequente Missachtung.

⁵² Zur kontroversen Debatte C. Tomuschat, *Secession and Self-Determination*, in: M. Kohen (Hrsg.), *Secession: International Law Perspectives*, 2006, 23 ff.; C. Pippan/W. Karl, *Selbstbestimmung, Sezession und Anerkennung: Völkerrechtliche Aspekte der Unabhängigkeit des Kosovo (I+II)*, *Europäisches Journal für Minderheitenfragen* 5 (2008), 149 und 211; P. Hilpold, *Die Sezession – zum Versuch der Verrechtlichung eines faktischen Phänomens*, *ZÖR* 63 (2008), 117 ff.; J. Vidmar (Anm. 14), 159 ff.; K. Del Mar, *The Myth of Remedial Secession*, in: D. French (Anm. 16), 79 ff.; C. Walter/A. v. Ungern-Sternberg/K. Abushov (Hrsg.), *Self-Determination and Secession in International Law*, 2014. Im *Kosovo-Gutachten* (Anm. 6) verwies der IGH auf “radically different views” zu dieser Frage unter den am Verfahren beteiligten Staaten, ohne jedoch selbst dazu inhaltlich Stellung zu nehmen (Para. 82).

