

Die West-Irian-Frage und das Selbstbestimmungsrecht der Völker*)

*Hans von Mangoldt **)*

I

1. Am 25. November 1969 hat die UN-Generalversammlung ohne Gegenstimmen bei Stimmenthaltung von dreißig, zumeist afrikanischen Staaten eine Resolution angenommen (2504 (XXIV))¹⁾, mit der sie den Bericht des UN-Generalsekretärs über den Selbstbestimmungsakt in West-Irian²⁾ zur Kenntnis nahm und die Erfüllung der ihm und seinem Beauftragten durch das indonesisch-niederländische Abkommen vom 15. August 1962 betreffend West-Neu-Guinea (West-Irian)³⁾ übertragenen Aufgaben feststellte. Damit hat ein Konflikt seine endgültige Erledigung im Rahmen der Vereinten Nationen gefunden, der seit 1950 die indonesisch-niederländischen Beziehungen belastete und 1962 zu kriegerischen Auseinandersetzungen

*) Im folgenden wird für das Gebiet West-Neu-Guineas die indonesische Bezeichnung West-Irian verwandt, da es nunmehr endgültig in indonesische Verwaltung übergegangen ist. Eine Stellungnahme zu indonesisch-niederländischen Streitfragen ist damit nicht beabsichtigt.

**) Dr. iur., Referent am Institut.

Abkürzungen: Abstimmungsergebnisse werden in drei, durch Bindestriche verbundene Ziffern angegeben in der Reihenfolge Ja-, Nein-Stimmen, Enthaltungen; AFDI = *Annuaire Français de Droit International*; AJIL = *American Journal of International Law*; ArchVR = *Archiv des Völkerrechts*; Ctee. = *Committee*; EA = *Europa-Archiv*; JIR = *Jahrbuch für internationales Recht*; J. O. = *Journal Officiel de la République Française*; ONU Chron. mens. = *ONU Chronique mensuelle*; Plen. Mtg. (Mtgs.) = *Plenary Meeting (Meetings)*; Res. = *Resolution*; RGDIP = *Revue Générale de Droit International Public*; Suppl. = *Supplement*; UK = *Vereinigtes Königreich von Großbritannien und Nordirland*; UNCIO = *United Nations Conference on International Organization*; UNTS = *United Nations Treaty Series*; UNY = *United Nations Yearbook*.

¹⁾ Vgl. ONU Chron. mens., Bd. 6 (1969) Nr. 11, S. 45 ff.

²⁾ GAOR (XXIV) Annexes agenda item 98, Doc. A/7723.

³⁾ UNTS 437, Nr. I 6311, S. 273; abgedruckt ArchVR, Bd. 10 (1962/63), S. 350. Nachfolgend als »indonesisch-niederländisches Abkommen« bezeichnet.

gen geführt hatte⁴⁾. Trotz einiger Besonderheiten, die sich aus der wohl unvergleichlichen Unterentwickeltheit West-Irians und seiner eingeborenen Bevölkerung, der Papua⁵⁾, ergeben, ist der Vorgang nicht ohne Interesse für die weitere Entwicklung des Grundsatzes der Selbstbestimmung der Völker und verdient daher nähere Analyse.

2. Aus der Vorgeschichte sei hier nur soviel berichtet: Bei der Übertragung der Souveränität über die ehemals niederländisch-westindischen Gebiete auf den aus der Kolonialherrschaft der Niederländer entlassenen indonesischen Staat im Jahre 1949 wurde der *status quo* hinsichtlich der niederländischen Residenz in West-Irian aufrechterhalten und vereinbart, das künftige Schicksal dieses Gebietsteiles binnen eines Jahres auf dem Verhandlungswege zu klären⁶⁾. Nachdem die Frist verstrichen war, ohne daß eine Einigung hätte erzielt werden können, entwickelte Indonesien den Standpunkt, die Übertragung der Souveränität habe sich auf das gesamte Gebiet des ehemaligen Niederländisch-Westindien erstreckt, und betrachtete sich deshalb als souverän auch über das vorläufig unter niederländischer Verwaltung verbliebene West-Irian. Die Niederlande hingegen sahen in der vertraglichen Aufrechterhaltung des *status quo* den Vorbehalt ihrer Souveränität über dieses Gebiet⁷⁾.

Nur diese unterschiedlichen Auffassungen der Vertragsparteien machen verständlich, daß das indonesisch-niederländische Abkommen vom 15. August 1962 nirgends von einem *transfer of sovereignty*, sondern nur von einem *transfer of administration* bzw. *of full administrative responsibility* spricht⁸⁾.

In seinem wesentlichen Inhalt geht es auf Vorschläge des durch den UN-Generalsekretär mit der Vermittlung zwischen den Parteien beauftragten

⁴⁾ Zur Geschichte des Konflikts vgl. H. Kosut, *Indonesia: The Sukarno Years* (1967), S. 49 ff.; siehe auch J. Leyser, *ArchVR* Bd. 10 (1962/63), S. 257 ff.; J. M. van der Kroef, *Orbis* Bd. 7 (1963/64), S. 120 ff., bes. 144 f.; P. W. van der Veur, *British Survey*, H. 165 (1962), S. 1 ff., bes. 9 ff.; A. M. Taylor, *International Journal*, Bd. 17 (1961/62), S. 429 ff., 434; L. P. Singh, *Australian Quarterly*, Bd. 34 (1962) Nr. 1, S. 1 ff.; F. Monconduit, *AFDI* 1962, S. 492 ff.

⁵⁾ Vgl. dazu van der Veur, *British Survey*, H. 165, S. 2, 4 f., 13 ff.; in geringem Umfang sind auch andere Volksgruppen in West-Irian vertreten.

⁶⁾ Vgl. die beiden Artikel der Draft Charter of Transfer of Sovereignty, UNTS 69, Nr. I 894, S. 10 ff., 206 ff., und den darauf Bezug nehmenden Übertragungsakt, *ibid.*, S. 194 ff., 392 ff. Textabdruck *ZaöRV* Bd. 13 (1950/51), S. 453 f. Vgl. dazu auch K. Bün-ger, *ZaöRV* Bd. 13, S. 431 ff., 447 f.

⁷⁾ Vgl. van der Kroef, *Orbis* Bd. 7, S. 122; zu der bewußt vagen Formulierung der Draft Charter of Transfer of Sovereignty siehe auch Leyser, *ArchVR* Bd. 10, S. 259, mit weiteren Hinweisen; van der Veur, *British Survey*, H. 165, S. 8 f.; Taylor, *International Journal*, Bd. 17, S. 433.

⁸⁾ Art. II, III, XII, XIV des Abkommens.

US-Botschafters Bunker zurück. Die damit angesprochene Entstehungsgeschichte ist nicht ohne Gewicht für den Rahmen, in dem der von den Niederländern zugunsten der Papua postulierte Selbstbestimmungsgrundsatz verwirklicht werden sollte.

Während Indonesien dem Selbstbestimmungsgedanken noch 1961 während der 16. UN-Generalversammlung ablehnend gegenüberstand und sich unter Bezugnahme auf § 6 der Res. 1514 (XV)⁹⁾ darauf berief, seine nationale Einheit und territoriale Integrität dürfe nicht unter dem Vorwand eines Selbstbestimmungsrechts gefährdet werden¹⁰⁾, scheint es Anfang 1962 seine Haltung geändert zu haben. Jedenfalls nahm es den Bunker-Vorschlag¹¹⁾ auf, der die niederländische Selbstbestimmungsforderung berücksichtigte, ihre Verwirklichung im Gegensatz zu den Vorstellungen der Niederlande¹²⁾ jedoch erst für einen Zeitpunkt längere Zeit nach der Übernahme der Verwaltung des Gebietes durch Indonesien vorsah. Diese zeitliche Abfolge, die die Abhaltung eines Selbstbestimmungsaktes während der vorgesehenen temporären UN-Verwaltung¹³⁾ ausschloß, war für Indonesien von ausschlaggebender Bedeutung¹⁴⁾. Daneben bemühte es sich, eine wesentliche Verkürzung der UN-Verwaltung zu erreichen. In beiden Punkten hat sich Indonesien schließlich durchgesetzt¹⁵⁾.

Das Abkommen ist gemäß Art. XXVIII (1) am 21. September 1962 in Kraft getreten, nachdem die UN-Generalversammlung einem Resolutions-

⁹⁾ Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples (90-0-9)

§ 6. "Any attempt aimed at the partial or total disruption of the national unity and the territorial integrity of a country is incompatible with the purposes and principles of the Charter of the United Nations".

¹⁰⁾ GAOR (XVI), Plen. Mtgs. 1030, §§ 47 ff., bes. 51; 1050, §§ 131, 143, 144; zusammenfassender Bericht in UNY 1961, S. 51 ff., 52, 53; vgl. dazu auch van der Veur, *British Survey*, H. 165, S. 11; siehe ferner *Asian Recorder*, Bd. 8 (1962), S. 4397 IND:A; UN Doc. A/7723 Annex II § 9; Taylor, *International Journal*, Bd. 17, S. 432.

¹¹⁾ *Current Notes on International Affairs*, Bd. 33 (1962) Nr. 7, S. 28; er scheint weitgehend mit anscheinend zwischenzeitlich zum Ausdruck gebrachten Vorstellungen Indonesiens übereinzustimmen, vgl. *Asian Recorder*, Bd. 8, S. 4467 IND:A.

¹²⁾ Dazu van der Kroef, *Orbis* Bd. 7, S. 134 f.

¹³⁾ Art. II ff. des Abkommens.

¹⁴⁾ Vgl. van der Kroef, *Orbis* Bd. 7, S. 142 f., 143; ferner UN Doc. A/7723 Annex II § 9; dazu Sukarno am 17. 8. 1962 auf die selbstgestellte Frage, warum Indonesien den Selbstbestimmungsgrundsatz akzeptiert habe: Es bestehe nicht der geringste Zweifel, daß die Bevölkerung West-Irians bei Abhaltung des Selbstbestimmungsaktes 1969 pro-indonesisch sein werde; zitiert nach van der Veur, *International Organization*, Bd. 18, S. 62 f.

¹⁵⁾ Vgl. Art. IX, XII des Abkommens gegenüber § 2 der Bunker-Vorschläge (a. a. O. oben Anm. 11); siehe dazu auch van der Kroef, *Orbis* Bd. 7, S. 143 f., 145 f.; van der Veur, *British Survey*, H. 165, S. 11 f.; Taylor, *International Journal*, Bd. 17, S. 431.

entwurf der vertragschließenden Parteien zugestimmt hatte, mit dem sie

- "1) takes note of the agreement;
- 2) acknowledges the role conferred upon the Secretary-General in the agreement;
- 3) authorizes the Secretary-General to carry out the tasks entrusted to him in the agreement" ¹⁶⁾.

3. Die hier wesentlichen Bestimmungen des Abkommens finden sich im Abschnitt über die indonesische Verwaltung (Art. XIV—XXI) und in Art. XXII (Rights of the Inhabitants) ¹⁷⁾. Danach sollte bis Ende 1969 (Art. XX) der Papuabevölkerung von der indonesischen Verwaltung Gelegenheit gegeben werden, "to exercise freedom of choice" (Art. XVIII Satz 1). Die hierfür zu treffenden Vorkehrungen sollten insbesondere das Recht aller Erwachsenen ¹⁸⁾ zur Teilnahme an einem "act of self-determination" sicherstellen, der ausgeführt werden sollte "in accordance with international practice" (Art. XVIII *lit. d*) — eine Formulierung, die in den Bunker-Vorschlägen noch nicht enthalten war. Das Recht der freien Meinungsäußerung, die Freizügigkeit und die Versammlungsfreiheit sollten gewährleistet (Art. XXII [1]) und indonesisches Recht in West-Irian nur insoweit anwendbar sein, als es mit diesen Rechten vereinbar war; und neues Recht sollte nur erlassen werden können "within the spirit of the present agreement" (Art. XIV). Die volle Verantwortung für die Durchführung des Selbstbestimmungsaktes wurde Indonesien zugeschrieben. Es sollte nach Konsultationen ("Musjawarah") ¹⁹⁾ mit den örtlichen Repräsentativräten West-Irians im

¹⁶⁾ Res. 1752 (XVII), 89-0-14.

¹⁷⁾ In der UN-Generalversamlungsdebatte haben die Niederlande als Befürworter einer Verwirklichung des Selbstbestimmungsgedankens zugunsten der Bevölkerung West-Irians gerade auf diese Vorschriften besonderen Wert gelegt; vgl. GAOR (XVII), Plen. Mtg. 1127 §§ 189, 190.

¹⁸⁾ "...not foreign nationals... who are resident at the time of the signing of the present Agreement and at the time of the act of self-determination, including those residents who departed after 1945 and who return to the territory to resume residence after the termination of Netherlands administration".

¹⁹⁾ Die genaue Bedeutung dieses Begriffes ist schwer zu erfassen. Amtliche indonesische Äußerungen und der indonesische Bericht über den Selbstbestimmungsakt definieren Musjawarah als "decision based on discussion, understanding and knowledge of a problem" (vgl. UN Doc. A/7723 Annex I § 84) "not necessarily by individual voting" (*ibid.* Annex II § 34). Das Musjawarah-Prinzip wurde von Präsident Sukarno als Grundlage der »gelenkten Demokratie« verstanden, die an die Stelle einer parlamentarischen Demokratie westlichen Musters treten sollte, da diese nicht angesehen werden könne als "a true democracy in accordance with the ideals of the Indonesian people", vgl. Kosut, Indonesia (a.a.O. oben Anm. 4), S. 77. Zur Praxis der »gelenkten Demokratie« vgl. auch J. M. van der Kroef, *Il Politico*, Bd. 28 (1963), S. 297 f., 300. Die Bedeutung der Aufnahme des Musjawarah-Begriffes scheint zunächst unterschätzt worden zu sein, vgl. Leyser, *ArchVR* Bd. 10, S. 268 Anm. 37.

einzelnen ein Verfahren zur Feststellung des "freely expressed will of the population" entwickeln (Art. XVIII *lit. a*). Im übrigen sollte es bereits mit der Übernahme der Verwaltung beginnend Maßnahmen zur Behebung des Analphabetentums, zur Förderung der sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Entwicklung sowie, "in accordance with present Indonesian practice"²⁰⁾, zur Beschleunigung einer Beteiligung der Bevölkerung an der örtlichen Verwaltung durch periodische Wahlen ergreifen. Eine Einbeziehung der UN in die Verwirklichung des Selbstbestimmungsaktes war nur in der Weise vorgesehen, daß des UN-Generalsekretärs Aufgaben "to advise, assist and participate in arrangements which are the responsibility of Indonesia for the act of free choice" durch einen Beauftragten und durch Experten wahrgenommen werden sollten (Art. XVII Satz 1, Art. XVI Satz 2)²¹⁾.

4. Der *act of free choice* fand in der Zeit vom 14. Juli bis zum 2. August 1969 statt²²⁾ und führte zur endgültigen Eingliederung West-Irians in den indonesischen Staatsverband²³⁾. Der Bericht, den der UN-Generalsekretär im Einklang mit Art. XXI (1) des indonesisch-niederländischen Abkommens über Durchführung und Endergebnisse erstattete²⁴⁾, stützt sich auf die Berichte seines Beauftragten sowie Indonesiens und ergibt im wesentlichen folgendes Bild:

a) Ein besonderes Problem scheint zunächst die fast vollständige Uninformiertheit der örtlichen Bevölkerung über den bevorstehenden Selbstbestimmungsakt und seine Bedeutung für das künftige Schicksal des Territoriums gewesen zu sein. Der UN-Beauftragte, dessen Arbeit dadurch er-

²⁰⁾ Das dürfte ebenfalls als Verweisung auf das indonesische Musjawarah-Prinzip zu verstehen sein.

²¹⁾ Siehe auch § 5 des Explanatory Memorandum des UN-Generalsekretärs, UN Doc. A/5170 (GAOR (XVII), Annexes agenda item 89). Daraus folgert der Beauftragte des UN-Generalsekretärs, daß seine Empfehlungen für Indonesien keine bindende Wirkung hätten, vgl. UN Doc. A/7723, Annex I §§ 12, 29 c, 86.

²²⁾ Die neue Regierung Suharto bekannte sich damit zu den noch aus dem indonesisch-niederländischen Abkommen verbliebenen Verpflichtungen, von denen sich die Regierung Sukarno 1965 losgesagt hatte. Vgl. die Erklärung des damaligen Außenministers Subandrio: »Das Plebiszit existiert nicht. Die Befreiung West-Irians war die Befreiung des letzten indonesischen Territoriums von den Kolonialisten, Neokolonialisten und Imperialisten«, zitiert nach Keesings Archiv der Gegenwart 1965, S. 11786 A. Bereits am 17. 8. 1962 hatte Sukarno erklärt: "When in 1969 a vote is held it will be 'internal self-determination' and not 'external self-determination', which we reject", ohne eine Interpretation dieser Äußerung zu geben; zitiert nach Taylor, International Journal, Bd. 17, S. 432. Weitere Einzelheiten über indonesische Stellungnahmen unmittelbar nach Abschluß des Abkommens bei P. W. van der Veur, International Organisation, Bd. 18 (1964), S. 62 ff.

²³⁾ Vgl. Keesings Archiv der Gegenwart 1969, S. 14855 C.

²⁴⁾ UN Doc. A/7723; kurze zusammenfassende Wiedergabe in ONU Chron. mens., Bd. 6 (1969), Nr. 11, S. 45 f.

hebt erschwert wurde, daß ihm mit den örtlichen Problemen vertraute Experten nicht zur Verfügung standen, da sich Indonesien geweigert hatte, solche Experten nach der Übergangszeit der UN-Verwaltung in das Land zu lassen²⁵⁾, hat sich wegen der ihm notwendig erscheinenden umfassenderen Information der Bevölkerung mehrfach mit der indonesischen Regierung in Verbindung gesetzt²⁶⁾. Diese stellte sich auf den Standpunkt, bei der Verbreitung von Informationen über den bevorstehenden Selbstbestimmungsakt müsse angesichts der Brisanz des Themas vorsichtig vorgegangen werden, um nicht einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit Vorschub zu leisten²⁷⁾. Zugleich veröffentlichte sie ein Informationsblatt und ließ es unter den (von ihr ernannten²⁸⁾) Mitgliedern der Consultative Councils verteilen²⁹⁾, deren Loyalität angesichts verschiedener Absichtserklärungen, bei Indonesien verbleiben zu wollen, ohnehin feststand. Ferner wurden seit Mitte 1968 fortlaufend Nachrichten des Informationsamtes der Regierung durch Zeitungen, Informationsblätter und Rundfunk verbreitet, die angesichts der Verhältnisse in West-Irian aber nur den geringsten Teil der Bevölkerung erreichen konnten. Damit sah die Regierung ihre Informationsaufgaben hinsichtlich des Selbstbestimmungsaktes als erfüllt an³⁰⁾.

b) Als gleichrangiges Problem erwies sich die praktische Gewährleistung der der Bevölkerung verbürgten politischen Grundrechte. Bei Ankunft des UN-Beauftragten in West-Irian konnten nur solche Personen auf die Gewährung von Meinungsfreiheit rechnen, die für das Verbleiben bei Indonesien eintraten. Zugelassen und am öffentlichen Leben beteiligt waren ebenfalls nur solche politischen Parteien und Gruppierungen, die eine Aufrechterhaltung der Bindungen an Indonesien befürworteten³¹⁾. Daß es auch Gruppierungen in der Bevölkerung gab, die eine Lösung des Gebietes von Indonesien wünschten, kann freilich angesichts der zahlreichen Petitionen entsprechenden Inhalts, die den UN-Beauftragten erreichten³²⁾, der Existenz einer Reihe politischer Gefangener³³⁾ sowie einiger gegen die indonesische Verwaltung gerichteter Aufstände und Zwischenfälle³⁴⁾ kaum

²⁵⁾ Vgl. Art. XVI des Abkommens und dazu den Bericht des UN-Generalsekretärs, UN Doc. A/7723 § 7, Annex I §§ 11, 23.

²⁶⁾ A. a. O., Annex I §§ 40, 44—45, 49—56, 138, 139.

²⁷⁾ A. a. O., Annex I § 51.

²⁸⁾ A. a. O., Annex I § 29 *sub d*).

²⁹⁾ A. a. O., Annex I § 53.

³⁰⁾ A. a. O., Annex I § 56.

³¹⁾ A. a. O., Annex I § 126.

³²⁾ A. a. O., Annex I §§ 140, 141, 143.

³³⁾ A. a. O., Annex I § 250, §§ 61—70.

³⁴⁾ A. a. O., Annex I §§ 148—172; Indonesien führt diese Vorfälle auf von außen ins Land getragene Propaganda zurück, vgl. a. a. O., Annex II § 31.

zweifelhaft sein. Der UN-Beauftragte drang deshalb mehrfach auf die vollständige Gewährung der politischen Grundrechte³⁵⁾, konnte jedoch nicht mehr erreichen als die Feststellung der indonesischen Regierung, daß "the rights and freedoms in West Irian are not less than those existing in other areas of Indonesia" und daß die politische Aktivität in West-Irian nicht gelöst von ihrem historischen Hintergrund des gemeinsamen indonesischen Kampfes für die Unabhängigkeit gesehen werden dürfe³⁶⁾. Der Beauftragte des UN-Generalsekretärs hat infolgedessen einen Vorbehalt bezüglich der vollständigen Erfüllung von Art. XXII des indonesisch-niederländischen Abkommens zum Ausdruck gebracht³⁷⁾.

c) Die Auswahl des bei der Abhaltung des Selbstbestimmungsaktes zu befolgenden Verfahrens führte ebenfalls zu Differenzen zwischen der indonesischen Regierung und dem UN-Beauftragten. Letzterer erstrebte — so weit als unter den besonderen Bedingungen in West-Irian möglich — die Durchführung einer Volksabstimmung unter Beachtung des Grundsatzes *one man one vote*³⁸⁾ oder wenigstens die Beteiligung des gesamten Volkes bei der Wahl von Repräsentanten, denen der *act of free choice* anzuvertrauen wäre — eine Methode, die er ebenfalls als internationaler Praxis entsprechend ansah³⁹⁾. Die indonesische Regierung ist auf diese Vorstellungen nicht eingegangen. Vielmehr wurde, nachdem die Zustimmung der örtlichen Repräsentativräte durch Musjawarah, nicht vermöge Abstimmung, sichergestellt war⁴⁰⁾, folgendes Verfahren angewandt: Auf regionaler Basis wurden Konsultativversammlungen gebildet; etwa 13 % ihrer Mitglieder erlangten ihren Sitz durch Ernennung von seiten der Regierung⁴¹⁾, die übrigen wurden von der Bevölkerung durch Musjawarah »gewählt«⁴²⁾, davon etwa 20 % unter Aufsicht des UN-Beauftragten⁴³⁾. Diesen Konsultativversammlungen wurde, wie in Art. XVIII *lit. c* des indonesisch-niederländischen Abkommens vorgesehen, die Frage vorgelegt, ob sie bei Indonesien zu verblei-

³⁵⁾ A. a. O., Annex I §§ 57—60, 176—182.

³⁶⁾ A. a. O., Annex I § 178 am Ende, siehe auch § 179.

³⁷⁾ A. a. O., Annex I § 251: "This important provision was not fully implemented and the Administration exercised at all times a tight political control over the population". Der UN-Generalsekretär berichtet diese Auffassung seines Beauftragten, ohne sie sich jedoch erkennbar zu eigen zu machen oder dazu auch nur Stellung zu nehmen; a. a. O. § 3.

³⁸⁾ A. a. O., Annex I §§ 82, 79.

³⁹⁾ A. a. O., Annex I § 113.

⁴⁰⁾ A. a. O., Annex I §§ 93—107.

⁴¹⁾ A. a. O., Annex I § 137 Anm. a, §§ 29 d, 88.

⁴²⁾ A. a. O., Annex I §§ 84, 96, 115, 118 bes. *sub d*, 248 a.

⁴³⁾ A. a. O., Annex I §§ 137, 249.

ben wünschten oder nicht ⁴⁴⁾). Alle entschieden einstimmig durch Musjawarah für ein Verbleiben bei Indonesien ⁴⁵⁾).

Angesichts dieser ausnahmslosen Verwendung des indonesischen Musjawarah-Prinzips ist der UN-Beauftragte zu der Feststellung gelangt, der in West-Irian vollzogene Selbstbestimmungsakt habe stattgefunden "in accordance with Indonesian practice" ⁴⁶⁾, eine Stellungnahme, die der UN-Generalsekretär zwar berichtet, zu der er sich aber nicht erkennbar äußert ⁴⁷⁾.

5. In der UN-Generalversamlungsdebatte im Zusammenhang mit der Annahme der Res. 2504 (XXIV) ⁴⁸⁾ hat diese Feststellung eine nicht unerhebliche Rolle gespielt. Obwohl die Niederlande erklärt hatten, den Ausgang des Selbstbestimmungsaktes zu akzeptieren und zu respektieren, wenn auch mit dem Ausdruck gewisser Zweifel hinsichtlich der angewandten Methode ⁴⁹⁾, haben einige, vorwiegend schwarz-afrikanische Staaten unter der Führung Ghanas Kritik an der Handhabung des Selbstbestimmungsrechts durch Indonesien geübt, wobei sie insbesondere davon ausgingen, daß der Selbstbestimmungsakt entgegen den Bestimmungen des indonesisch-niederländischen Abkommens nicht der internationalen Praxis entsprochen habe ⁵⁰⁾. Ein Zusatzentwurf Ghanas freilich, der dem Volk West-Irians für 1975 die echte Möglichkeit eines internationaler Praxis entsprechenden Selbstbestimmungsaktes geben wollte, wurde mit 60 zu 15 Stimmen bei 39 Stimmenthaltungen abgelehnt ⁵¹⁾. Gerügt wurde auch die unzureichende UN-Beteiligung. Dieser Punkt und die unzureichende Bestimmung des bei der Durchführung des Selbstbestimmungsaktes anzuwendenden Verfahrens waren bereits 1962 Gegenstand kritischer Äußerungen schwarzafrikanischer Staaten gewesen ⁵²⁾.

⁴⁴⁾ A. a. O., Annex I § 112; Ansätze für diese Methode finden sich schon in indonesischen Äußerungen von 1962, vgl. vander Veur, *International Organisation* Bd. 18, S. 63.

⁴⁵⁾ A. a. O., Annex I §§ 185—244, 245.

⁴⁶⁾ A. a. O., Annex I § 253.

⁴⁷⁾ A. a. O. § 3.

⁴⁸⁾ Vgl. oben S. 197.

⁴⁹⁾ Vgl. den Bericht in *ONU Chron. mens.*, Bd. 6 Nr. 11, S. 47.

⁵⁰⁾ Vgl. den zusammenfassenden Bericht über die Stellungnahmen der Vertreter Sierra Leones, Ghanas, Gabuns, Togos und Sambias in *ONU Chron. mens.*, Bd. 6, Nr. 11, S. 48, 49, 50; der Vertreter Sierra Leones äußerte überdies die Befürchtung, das Demokratieverständnis, das Indonesien auf Kosten der nach der Überzeugung der internationalen Gemeinschaft bei freien Wahlen anzuwendenden Regeln gezeigt habe, könne Schule machen.

⁵¹⁾ Vgl. *ONU Chron. mens.*, Bd. 6 Nr. 11, S. 46.

⁵²⁾ Siehe vor allem die Stellungnahme des Vertreters Dahomeys, GAOR (XVII), Plen. Mtg. 1127 §§ 242—245: "Not once do we find in the text [*s. c.* des indonesisch-niederländischen Abkommens] any mention of a referendum, the most normal, the most usual and the most objective form of public expression of opinion. The most precise formula we find is the vague one of 'the freely expressed will of the population', without any indication of how that will is to be expressed" (§ 243).

6. Bei der Einordnung des Vorganges und einer Analyse seiner Bedeutung für den Selbstbestimmungsgrundsatz erscheinen zunächst einige einschränkende Überlegungen angezeigt.

a) Angesichts der Vorgeschichte des indonesisch-niederländischen Streites kann die Lösung der West-Irian-Frage nicht als »Normalfall« der Dekolonisierung unter Anerkennung eines vor allem in diesem Zusammenhang in den UN entwickelten Selbstbestimmungsrechtes der betroffenen Bevölkerung verstanden werden⁵³). Die Praxis der UN-Generalversammlung verfißt im allgemeinen nur ein Selbstbestimmungsrecht innerhalb gegebener Kolonialgrenzen; sie schließt den Selbstbestimmungsgrundsatz als Mittel zur Veränderung als vorgegeben angesehener Grenzen und Aufteilung der dadurch definierten Gebietseinheiten aus⁵⁴). Werden von Drittstaaten Ansprüche auf ein zur Dekolonisierung anstehendes Gebiet mit der Begründung erhoben, dieses sei integrierender Bestandteil des eigenen Staatsgebietes, und neigt die UN-Generalversammlung zur Anerkennung dieser Ansprüche, so macht sich eine Tendenz bemerkbar, den Fall als Dekolonisierung ohne Selbstbestimmung zu behandeln, da ja die Gewährung des Selbstbestimmungsrechts an die unmittelbar betroffene Bevölkerung die territoriale Einheit des Prätendenten in Frage stellen könnte⁵⁵). Es sei in diesem Zusammenhang besonders auf Äußerungen der Vertreter Ecuadors und Boliviens im Rechtsausschuß während der Beratung der Principles of International Law concerning friendly Relations and Co-Operation among States hingewiesen, die die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts durch solche Bevölkerungen ausschließen wollen, deren Gebiet Gegenstand von Rechtsstreitigkeiten zwischen Staaten ist⁵⁶). Gerade ein solcher Streit bildete aber die Ausgangslage für das indonesisch-niederländische Abkommen. Und er wird — jedenfalls für die Vergangenheit⁵⁷) — auch nicht geklärt. Damit

⁵³) So vor allem auch der indonesische Außenminister vor der UN-Generalversammlung, GAOR (XVI), Plen. Mtg. 1058 §§ 246—247, 214, 222; siehe dazu auch van der Veer, British Survey, Bd. 165, S. 11; anderer Ansicht F. Monconduit, AFDI 1962, S. 507, der die indonesische Bezugnahme auf § 6 der Res. 1514 (XV) übersieht.

⁵⁴) R. Higgins, Development of International Law through the Political Organs of the UN (1963), S. 103 ff., 105; M. Mushkat, Indian Journal of International Law, Bd. 7 (1967), S. 350; W. Wengler, Revue Hellénique de Droit International, Bd. 10 (1957), S. 32. Zur UN-Praxis auch P. Daillier, Notes et Etudes Documentaires, Nr. 3734.

⁵⁵) So besonders bei den Stellungnahmen zur Falklandinseln- und Gibraltarfrage. Auch hinsichtlich des Goa-Zwischenfalles erscheinen solche Vorstellungen. Vgl. dazu unten S. 224 ff.

⁵⁶) UNY 1967, S. 745.

⁵⁷) Für die Zeit bis zur Beendigung des *act of free choice* im Jahre 1969 dürfte es ebenfalls schwerfallen, an Hand des Abkommenstextes festzustellen, wer als souverän über das Gebiet angesehen werden sollte. Indonesien, die Niederlande, zeitweise die UNTEA (United Nations Temporary Executive Authority)?

bleibt Raum mindestens auch für die indonesische Auffassung, für die sich der Fall nicht darstellt als Selbstbestimmung im Verfolg der Befreiung von einer Kolonialmacht innerhalb einer vorgegebenen, durch die ehemaligen Kolonialgrenzen bezeichneten, Gebietseinheit, sondern als Abstimmung einer ethnischen Minderheit innerhalb eines durch alte Kolonialgrenzen (Niederländisch-West-Indien) definierten größeren Gebietsganzen (dem späteren indonesischen Staatsgebiet) über ihre weitere Zugehörigkeit zum Staatsverband.

Ist aber die Ausgangssituation offen, kann der Rückgriff auf den Selbstbestimmungsgrundsatz im indonesisch-niederländischen Abkommen ebenso gut als Bestätigung des in der UN-Generalversammlung entwickelten Rechts der Kolonialvölker auf Selbstbestimmung (bei Zugrundelegung der niederländischen Position) wie als ausgesprochen atypischer Versuch, die Einheit und territoriale Integrität eines Staates in Frage zu stellen (so die indonesische Position), verstanden werden. Damit entzieht sich die Lösung der West-Irian-Frage einer klaren Einordnung und macht es unmöglich, ihr präjudizielle Wirkung für ein Recht der Kolonialvölker auf Selbstbestimmung beizumessen. Nur als Bestätigung wirkt es, wenn keine der Resolutionen der UN-Generalversammlung zur West-Irian-Frage einen Hinweis auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker enthält und auch die Kritik der afrikanischen Staaten an dem Abkommen und seiner Durchführung nicht die Verweigerung eines grundsätzlich gegebenen Selbstbestimmungsrechts der Bevölkerung West-Irians behauptet⁵⁸⁾.

b) Auch in anderer Hinsicht besitzt die Behandlung der West-Irian-Frage nur geringe Bedeutung für den Selbstbestimmungsgrundsatz. Selbstbestimmung eines Volkes kann sich zunächst auf den innerstaatlichen Bereich beziehen; als »interne« — im Gegensatz zur »externen«, die auf den internationalen Status eines Gebietes gerichtet ist — bezeichnet sie dann das Prinzip demokratischer Regierungsform, bisweilen, vor allem im anglo-amerikanischen Bereich, wird sie hiermit gleichgesetzt⁵⁹⁾. Gedacht sein dürfte dabei vor allem an das Bestehen freiheitlicher Verfassungseinrichtungen, wie sie sich in den westlichen Demokratien entwickelt haben. Das indonesisch-niederländische Abkommen enthält zu dieser Seite des Selbstbestimmungsgrundsatzes nur die Vorschrift, daß Anstrengungen unternommen werden sollten ("in accordance with present Indonesian practice", d. h. wohl entsprechend den Formen der gelenkten Musjawarah-Demokratie⁶⁰⁾), um die Teilnahme der Bevölkerung an der örtlichen Verwaltung durch peri-

⁵⁸⁾ Vgl. dazu oben S. 204.

⁵⁹⁾ So vor allem H. Kelsen, *Law of the United Nations* (1950), S. 51/52.

⁶⁰⁾ Vgl. dazu oben S. 200 Anm. 19.

odische Wahlen zu beschleunigen (Art. XV Satz 2). Von freiheitlichen Regierungsformen im westlichen Sinne keine Spur. Wahrscheinlich wäre die eingeborene Bevölkerung angesichts ihres Entwicklungsstandes zur Handhabung solcher Formen auch gar nicht in der Lage gewesen⁶¹⁾. Trotzdem dürfte diese indirekte Anerkennung der Musjawarah-Methode in einem zwischenstaatlichen Abkommen deutlich machen, wie weit das allgemeine Völkerrecht von klar gefaßten Regeln für ein »internes« Selbstbestimmungsrecht entfernt ist.

7. Aufmerksamkeit verdient dagegen die Behandlung der West-Irian-Frage, soweit auf den Grundsatz externer Selbstbestimmung zurückgegriffen wird; denn nur darum handelt es sich, wenn die Einwohner entscheiden sollten, "(a) whether they wish to remain with Indonesia; or (b) whether they wish to sever their ties with Indonesia" (Art. XVIII *lit.* c)⁶²⁾. Besonders interessant erscheint die Bestimmung, daß der "act of free choice" durchgeführt werden soll "in accordance with international practice" (Art. XVIII *lit.* d). Das bedarf in doppelter Hinsicht der Auslegung: "Free choice", "freely expressed will of the population" sind recht vage Leitlinien für die Ausgestaltung eines Selbstbestimmungsverfahrens im einzelnen⁶³⁾, auch wenn das Abkommen wesentliche politische Grundrechte garantiert (Art. XXII [1]) und mit Art. XV Satz 3 jede Verwendung speziell indonesischer Verfahrensformen für den Selbstbestimmungsakt ausschließen zu wollen scheint⁶⁴⁾. Sollte damit die Sicherstellung eines wirklich unparteiisch und ohne jede Einflußnahme durchgeführten Selbstbestimmungsaktes gemeint sein, so schuf die vertragliche Billigung der Verwirklichung gelenkter Demokratie im Inneren hierfür nicht gerade günstige Voraussetzungen⁶⁵⁾.

Eine Klärung dieser Frage und eine nähere Regelung für das bei der Abhaltung des Selbstbestimmungsaktes anzuwendende Verfahren könnte sich aus der Bezugnahme auf die internationale Übung ergeben. Jedenfalls

⁶¹⁾ Darauf beruft sich Indonesien, UN Doc. A/7723, Annex II § 65.

⁶²⁾ »Externe« Selbstbestimmung wird hier verstanden als Entscheidung über staatliche Zugehörigkeit eines Gebietes durch seine Bevölkerung. Wenn Sukarno den vorgesehenen Selbstbestimmungsakt als *internal self-determination* bezeichnet hat, kann das nur richtig verstanden werden im Zusammenhang mit seiner weiteren Äußerung, daß kein Zweifel bestehe, daß die Bevölkerung West-Irians 1969 pro-indonesisch sein werde; vgl. oben S. 199, 201 Anm. 14, 22.

⁶³⁾ Das hatte schon die Kritik Dahomeys am Abkommen festgestellt (vgl. oben S. 204 Anm. 52), und darauf beruft sich auch Indonesien (UN Doc. A/7723, Annex II § 9).

⁶⁴⁾ Darauf deutet jedenfalls die Gegenüberstellung von interner Selbstbestimmung nach Maßgabe der indonesischen Praxis (Art. XV Satz 2) und *act of free choice* entsprechend den Bedingungen des Abkommens (Art. XV Satz 3).

⁶⁵⁾ Zur Frage der Wechselwirkung zwischen interner und externer Selbstbestimmung vgl. W e n g l e r, *Revue Hellénique*, Bd. 10, S. 38.

macht der Beauftragte des UN-Generalsekretärs in seinem Abschlußbericht mehrfach deutlich, daß er dieser Vorschrift eine erhebliche Aussagekraft für die Ausgestaltung des Selbstbestimmungsaktes beimißt⁶⁶⁾, und auch Indonesien scheint der Vorschrift eine gewisse — die Verwendung von Formen »gelenkter« Demokratie ausschließende — Bedeutung zuzuerkennen, wenn es sich bemüht, das angewandte Verfahren als unter den gegebenen Umständen einzig mögliche Form der Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts zu rechtfertigen⁶⁷⁾.

„International practice“ im Sinne von Art. XVIII *lit. d* des indonesisch-niederländischen Abkommens bedeutet zunächst wohl weniger als „international custom“ („as evidence of a general practice accepted as law“), wie Art. 38 (1) (b) des IGH-Statuts das Völkergewohnheitsrecht bezeichnet. In einem solchen Sinne ist der Begriff nur ganz ausnahmsweise verwandt worden⁶⁸⁾. Im allgemeinen haben die Begriffe in der Vertragspraxis jedoch einen deutlich unterscheidbaren Inhalt, wobei mit *international practice* nur eine gewöhnliche Verhaltensweise gemeint ist, die zwar zur Bildung von Völkergewohnheitsrecht beitragen kann, aber nicht muß, jedenfalls nicht mit ihm identisch ist⁶⁹⁾. Anhaltspunkte für eine Abweichung von diesem gewöhnlichen Inhalt des Begriffes sind im Falle des indonesisch-niederländischen Abkommens nicht erkennbar. Eher sprechen der Umstand, daß der Vertrag unter den Auspizien der UN ausgehandelt wurde, und die jedenfalls zum damaligen Zeitpunkt bestehende Unsicherheit über das Bestehen von völkergewohnheitsrechtlichen Regeln für die Durchführung eines Selbstbestimmungsaktes⁷⁰⁾ für eine Auslegung, die es ermöglicht, eine etwa bestehende internationale Übung ohne Rücksicht darauf heranzuziehen, ob mit ihr Völkergewohnheitsrecht manifest wird oder nicht.

8. Es wird daher zunächst zu prüfen sein, wie weit eine internationale Übung feststellbar ist und — falls eine solche besteht — welche Bedeutung sie für die Auslegung und Durchführung des Abkommens hat. Abschließend

⁶⁶⁾ Vgl. oben S. 203 vor Anm. 39.

⁶⁷⁾ Vgl. UN Doc. A/7723, Annex II § 65; es darf freilich hier die indonesische Bemerkung nicht übersehen werden, daß, während sich das Abkommen mit einem so allgemeinen Grundsatz wie „in accordance with international practice“ begnüge, Indonesien zur Bestimmung des anzuwendenden Verfahrens befugt gewesen sei, ein Tatbestand, der nicht immer hinreichend klar erkannt worden sei; vgl. UN Doc. A/7723, Annex II § 9.

⁶⁸⁾ Vgl. z. B. CPJI Série A, Nr. 17, S. 47; das Urteil ist auch in englischer Sprache abgefaßt, aber nur in Französisch authentisch. Siehe dazu auch das Stichwort »Pratique«, in: Dictionnaire de la Terminologie du Droit International (1960), S. 465.

⁶⁹⁾ In diesem Sinne Art. 38 (1) (b) des schon erwähnten IGH-Statuts, vgl. ferner z. B. Art. 38 (a) des deutsch-britischen Konsularvertrages, BGBl. 1957 II, S. 285, UNTS 330 Nr. I 4748, S. 233.

⁷⁰⁾ Vgl. dazu unten S. 237 ff.

soll — unter Einbeziehung des Abkommens und seiner Durchführung — der Frage nachgegangen werden, ob sich bereits Regeln des Völkergewohnheitsrechts für ein Verfahren zur Verwirklichung externer Selbstbestimmung gebildet haben.

II

1. Sucht man in der Literatur nach Äußerungen über Methoden und Verfahrensformen, die durch internationale Übung ausgewiesen seien, stößt man neuerdings auf weitgehende Zurückhaltung. Während das ältere Schrifttum unter dem Eindruck vor allem der ausgangs des ersten Weltkrieges durchgeführten Volksabstimmungen Selbstbestimmung nur in einem freien, mit Garantien für ein objektives Ergebnis ausgestatteten Plebiszit⁷¹⁾ verwirklicht sah⁷²⁾ — bemerkenswerterweise erscheint sogar in Marjorie M. Whiteman's Digest of International Law das indonesisch-niederländische Abkommen über West-Irian unter dem Titel Plebiszite⁷³⁾ —, macht sich heute größere Vorsicht im Rekurs auf Verfahrensformen bemerkbar, die von europäischen Staaten entwickelt wurden und weitgehend auf westlichem Demokratieverständnis beruhen.

Allerdings wird zum Teil immer noch die Auffassung vertreten, die Ausübung von Selbstbestimmung setze nach internationaler Übung das Bestehen freiheitlicher Verfassungseinrichtungen voraus, die gegebenenfalls zu schaffen seien⁷⁴⁾. Überwiegend wird jedoch das Problem einer Verfahrensordnung nur als solches aufgezeigt⁷⁵⁾, jedenfalls davon ausgegangen, das Ple-

⁷¹⁾ Als Plebiszit wird hier verstanden die direkte Abstimmung einer Bevölkerung über die staatliche Zugehörigkeit oder den internationalen Status des von ihr bewohnten Gebietes, die nicht nur einseitig von einem Staat auf Grund seines innerstaatlichen Rechts durchgeführt wird. Zum völkerrechtlichen Plebiszitbegriff siehe auch das Stichwort «Plébiscite», in: Dictionnaire de la Terminologie du Droit International (1960); ferner UN Doc. A/C. 4/351 §§ 1 ff., 4 (Memorandum des UN-Sekretariats).

⁷²⁾ Vgl. vor allem S. Wambaugh, Plebiscites since the World War, Bd. 1 (1933), bes. S. 422 ff., 485 ff., 506 ff.; dies., Rec. d. C. Bd. 18 (1927 III), S. 236 ff., 252, siehe auch 229 ff.; für Oppenheim-Lauterpacht, International Law, Bd. 1 (8. Aufl. 1955), S. 551 f., Ch. Hyde, International Law, Bd. 1 (2. Aufl. 1947), S. 364, 368, und L. Cavaré, Droit International Public Positif, Bd. 1 (3. Aufl. 1967), S. 389 ff., 390, 392, scheinen ebenfalls Selbstbestimmung und Plebiszit untrennbar verbunden.

⁷³⁾ M. M. Whiteman, Digest of International Law, Bd. 2 (1963), S. 1168 ff., 1172; und nicht unter »Selbstbestimmung«, a. a. O., Bd. 5 (1965), S. 38 ff.

⁷⁴⁾ K. Rabl, Selbstbestimmung und Selbstbestimmungsrecht, Bd. 1 (1964), S. 248 f., 251, 253; ders., Das Selbstbestimmungsrecht der Völker (1963), S. 150—153, 155, 156 f., 164; in Ansätzen auch Wengler, Revue Hellénique, Bd. 10, S. 38; dagegen besonders C. Eagleton, Foreign Affairs, Bd. 31 (1952/53), S. 599 f.

⁷⁵⁾ Eagleton, AJIL Bd. 47 (1953), S. 88; Wengler, Revue Hellénique, Bd. 10, S. 37 f.; S. Calogeropoulos-Stratis, in: Mélanges Marcel Bridel (1968), S. 42,

biszit könne nicht die einzig anwendbare Methode sein ⁷⁶⁾, und es wird nicht selten gerade als Schwäche des Selbstbestimmungsgedankens bezeichnet, daß es an exakt definierten, durch internationale Übung belegten Verfahrensformen zu seiner Verwirklichung fehle ⁷⁷⁾. Sofern einzelne Autoren überhaupt auf konkrete Methoden eingehen, nennen sie neben dem Plebiszit gleichberechtigt die parlamentarische Abstimmung oder Aufstand und Befreiungskrieg. Bisweilen wird einfach auf die Fülle der Methoden der Verwirklichung des Selbstbestimmungsgrundsatzes verwiesen, die sich bei der Entlassung der abhängigen Gebiete in die Unabhängigkeit gezeigt hat ⁷⁸⁾.

Insbesondere das kommunistische Schrifttum betont die grundsätzliche Freiheit eines jeden Volkes, die Formen, in denen es sein Selbstbestimmungsrecht verwirklichen wolle, ohne irgendeine Beschränkung selbst zu wählen ⁷⁹⁾. Arzinger hebt hervor, daß die Forderung, Selbstbestimmung nur auf »rechtsstaatlich-demokratische [lies: bürgerlich-imperialistischer Staatspraxis entsprechende] Weise« ⁸⁰⁾ zu verwirklichen, keine Grundlage in der internationalen Übung und im geltenden Völkerrecht habe. Wenn neben der Befreiungsrevolution und dem Befreiungskrieg als Möglichkeit einer Ausübung des Selbstbestimmungsrechts auch das Plebiszit genannt wird ⁸¹⁾, bedeutet das keineswegs die Anerkennung einer freien und objektiven Volksabstimmung. So werden z. B. in der sowjetischen Völkerrechtslehre die der Annexion Ostpolens 1939 folgenden Wahlen zu den örtlichen Sowjets auf der Grundlage einer kommunistischen Einheitsliste als Beispiele freier Volksabstimmung in Übereinstimmung mit den Prinzipien des Selbstbestimmungsrechts genannt ⁸²⁾.

54; J. Kunz, Selbstbestimmung und Selbstbestimmungsrecht, Bd. 1 (1964), S. 131 f.; A. Verdross, Völkerrecht (5. Aufl. 1964), S. 574 ff., 576; Cavaré, Droit International, Bd. 1, S. 392—395, unter besonderer Betonung des Problems der Organisation der Abstimmung; G. Decker, Selbstbestimmungsrecht der Nationen (1955), S. 209 f.

⁷⁶⁾ Wengler, Revue Hellénique, Bd. 10, S. 37 f.; E. Menzel, JIR Bd. 11 (1962), S. 289; H. Johnson, Self-determination within the Community of Nations (1967), S. 66; H. Kraus, Internationale Gegenwartsfragen (1963), S. 587; W. Freiherr v. Blittersdorf, Das internationale Plebiszit (1965), S. 179 ff., 18 f. *et passim*.

⁷⁷⁾ Verdross, Völkerrecht, S. 574 ff., 576; Calogeropoulos-Stratis, (a. a. O. oben Anm. 75), S. 41 ff., 42, 54.

⁷⁸⁾ Kloss, Vereinte Nationen 1966, S. 201, 202.

⁷⁹⁾ R. Arzinger, Das Selbstbestimmungsrecht im allgemeinen Völkerrecht der Gegenwart (1966), S. 272 ff., mit weiteren Hinweisen.

⁸⁰⁾ Arzinger, a. a. O., S. 273.

⁸¹⁾ Vgl. H. Bracht, in: B. Meissner, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker in Osteuropa und China (1968), S. 16 f.; B. Meissner, Sowjetunion und Selbstbestimmungsrecht (1962), S. 67 ff.; B. Meissner / Th. Veiter, Selbstbestimmungsrecht (1967), S. 19 f.; alle mit Hinweisen vor allem auf die sowjetische Literatur.

⁸²⁾ Meissner, Sowjetunion, S. 70 f.

2. Die allgemeineren und grundsätzlichen Stellungnahmen der UN zum Selbstbestimmungsgrundsatz, der vor allem für die UN-Generalversammlung stetig steigende Bedeutung erlangt hat, lassen ebenfalls das Problem einer Verfahrensordnung zu seiner Verwirklichung weitgehend unberührt. Schon Art. 1 (2) und 55 der UN-Charta, die den Grundsatz ausdrücklich erwähnen, ferner Art. 73 und 76 (B) UN-Charta, denen er zugrunde liegen dürfte, ergeben fast nichts in dieser Richtung⁸³⁾. Wenn Art. 76 UN-Charta für eine Entscheidung über den künftigen Status der Treuhandgebiete u. a. auf den Maßstab der "freely expressed wishes of the population concerned" verweist, wenn die Protokolle der Konferenz von San Francisco als das wesentliche Element des Selbstbestimmungsgrundsatzes "a free and genuine expression of the will of the people"⁸⁴⁾ bezeichnen, bleibt angesichts der Vieldeutigkeit des Freiheitsbegriffes offen, ob die UN-Charta irgendwelche Leitlinien für die Anwendung des Grundsatzes aufstellen wollte⁸⁵⁾. Gleichwohl nimmt die Entschließungspraxis vor allem der UN-Generalversammlung diese oder ähnlich lautende Formulierungen immer wieder auf — und zwar auch in den für besonders bedeutsam gehaltenen Äußerungen wie der Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples⁸⁶⁾, den Menschenrechtspaktentwürfen⁸⁷⁾ und schließlich der Dec-

⁸³⁾ Bedeutung und mögliche Anwendungsfälle des in Art. 1 (2) und 55 UN-Charta erwähnten Selbstbestimmungsgrundsatzes sind häufiger Gegenstand von Kontroversen innerhalb der UN und im völkerrechtlichen Schrifttum gewesen. Ausdruck dessen ist insbesondere ein Resolutionsentwurf der UN-Menschenrechtskommission, der angesichts der verschiedenen Auffassungen die Einsetzung einer besonderen Studienkommission vorschlug (UN Doc. E/AC. 7/L 260; E 2781). Teils hat man diese Vorschriften nur in einem antidiktatorialen Sinne deuten und damit auf Fragen interner Selbstbestimmung beschränken wollen (so vor allem Kelsen, *The Law of the United Nations* [1950], S. 51 f.; vgl. dazu besonders Menzel, JIR Bd. 11 [1962], S. 272 ff., 278; M. K. Nawaz, *Duke Law Journal* 1965, S. 82 ff., 88 ff.). Überwiegend werden die Vorschriften jedoch jedenfalls auch in anti-kolonialen Sinne verstanden und hier speziell auf ein Recht der Völker bezogen, ihren internationalen Status, die staatliche Zugehörigkeit des von ihnen bewohnten Gebietes, zu bestimmen (vgl. statt vieler A. Ross, *Constitution of the United Nations* [1950], S. 135; D. B. Levin, *Soviet Yearbook of International Law* 1962, S. 46; Johnson, *Self-determination* [1967], S. 49, 51—54, mit Hinweisen). Diese externe Seite des Selbstbestimmungsgrundsatzes in der UN-Charta und der nachfolgenden Praxis der UN-Organe ist hier allein von Interesse. Die Auswertung dieser Praxis wird freilich oft dadurch erschwert, daß nicht hinreichend klar wird, auf welche Seite des Selbstbestimmungsgrundsatzes sie sich bezieht.

⁸⁴⁾ "...which avoids cases of alleged expression of the popular will, such as those used for their own ends by Germany and Italy in later years", UNCIO Bd. 6, S. 396.

⁸⁵⁾ Ebenso B. Rivlin, *International Conciliation*, H. 501 (1955), S. 198 f.

⁸⁶⁾ Res. 1514 (XV) §§ 2, 5.

⁸⁷⁾ I und II, jeweils Art. 1 (1). Abgedruckt ZaöRV Bd. 30, S. 349 ff.

laration on Principles of International Law concerning friendly Relations and Co-Operation among States⁸⁸⁾ vom 24. Oktober 1970.

Konkreter war dagegen die Empfehlung der UN-Menschenrechtskommission⁸⁹⁾, das Selbstbestimmungsrecht sei zu gewähren "on a demand for self-government at the part of these people, the popular wishes being ascertained, in particular, through a plebiscite held under the auspices of the United Nations". Bereits bei der Debatte im Wirtschafts- und Sozialrat über diese Empfehlung brachte der Vertreter der USA jedoch vor, das Plebiszit könne nicht das einzige Mittel zur Feststellung des Willens der Bevölkerung sein⁹⁰⁾. Von der UN-Generalversammlung angenommen wurde nach weiterer Diskussion schließlich nur ein Resolutionstext, nach dem die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts erleichtert werden sollte "according to ... the freely expressed wishes of the peoples concerned, the wishes of the people being ascertained through plebiscites or other recognized democratic means, preferably under the auspices of the United Nations" (Res. 637 (VII) vom 16. Dezember 1952, A § 2)⁹¹⁾. Auch hier also wieder die Verwendung so schwer konkret zu definierender Begriffe wie frei und demokratisch und nichts über Kriterien zur Gewährleistung eines objektiven Ergebnisses.

Solche enthalten dagegen die Res. 567 (VI) vom 18. Januar 1952, 648 (VII) vom 10. Dezember 1952, 742 (VIII) vom 27. November 1953 und 1541 (XV) vom 15. Dezember 1960. Sie haben zwar nicht unmittelbar den Selbstbestimmungsgrundsatz im Auge, sondern stellen Grundsätze auf, an Hand deren festgestellt werden soll, ob ein abhängiges Gebiet ein volles Maß von *self-government* erlangt habe, bzw. ob eine Verpflichtung zur Übermittlung von Informationen gemäß Art. 73 (e) UN-Charta bestehe; jedoch erwähnen die Resolutionen den Grundsatz mehrfach; außerdem wird ihr selbstbestimmungsrechtlicher Bezug ausdrücklich in den Res. 850 (IX) und 1051 (XI) hervorgehoben⁹²⁾.

Drei Arten der Erlangung eines vollen Maßes von *self-government* gibt es nach diesen Grundsätzen: Unabhängigkeit, freie Assoziation mit und

⁸⁸⁾ Res. 2625 (XXV). Abdruck des Entwurfs UN Monthly Chron., Bd. 7 (1970) Nr. 6, S. 62 ff.

⁸⁹⁾ 8. Tagung vom 14. 4. bis 14. 6. 1952, E 2256/A, siehe UNY 1952, S. 440.

⁹⁰⁾ UNY 1952, S. 440; vgl. ferner Johnson, Self-determination, S. 64—66.

⁹¹⁾ Hervorhebung vom Verf.; zur weiteren Diskussion und zu den eingebrachten Änderungsentwürfen UNY 1952, S. 441—444; siehe auch Menzel, JIR, Bd. 11, S. 288 f.; Higgins (a. a. O. oben Anm. 54), S. 91.

⁹²⁾ Res. 850 (IX) § 1, 1051 (XI) § 2. Danach sollen Fälle der Einstellung der Übermittlung von Informationen, wie durch Res. 742 (VIII) vorgesehen, geprüft werden "with particular emphasis on the manner in which the right of self-determination has been attained and freely exercised".

freie Integration in einen unabhängigen Staat. Die letzten beiden Formen sollen jedoch nur in Frage kommen entsprechend den Wünschen der betroffenen Bevölkerung, "freely expressed by informed and democratic processes"⁹³), as to the status or change in status which they desire", und unter der weiteren Voraussetzung eines "political advancement of the population sufficient to enable them to decide upon the future destiny of the Territory with due knowledge"⁹⁴). Ferner sollen im innerstaatlichen Bereich des abhängigen Gebietes sichergestellt sein das allgemeine und gleiche Wahlrecht, freie in periodischen Abständen erfolgende Wahlen mit geheimer Abstimmung und die Freiheit der Auswahl der Kandidaten⁹⁵). »Frei« wird in diesem Zusammenhang ausdrücklich definiert als Abwesenheit irgendeines unangemessenen Einflusses oder Zwanges gegenüber den Abstimmungsberechtigten und das Unterbleiben einer Beschränkung der Tätigkeiten bestimmter Parteien, wobei davon ausgegangen wird, daß nicht nur eine Partei in dem betroffenen Territorium zugelassen ist⁹⁶). Daß diese innerstaatlichen Voraussetzungen untrennbar als Vorbedingung mit einem freien externen Selbstbestimmungsakt verknüpft werden, stellt die Res. 1541 (XV) außer Zweifel, indem sie diese als Grundlage dafür bezeichnet, daß die Bevölkerung "would have the capacity to make a responsible choice through informed and democratic processes" (Annex, Principle IX a).

Selbst wenn auch hier manche Begriffe einen weiten Auslegungsspielraum eröffnen, zeigen doch diese Resolutionen eine deutliche Tendenz in Richtung auf Verfahrensformen, wie sie westlichem Demokratieverständnis entsprechen dürften. Freilich sollte man die Bedeutung der Resolutionen nicht überschätzen. Zuerst enthalten sie selbst die Einschränkung, daß die aufgestellten Grundsätze nicht im Sinne einer Behinderung auf dem Wege zur Erlangung des vollen *self-government* interpretiert werden dürften

⁹³) Res. 1541 (XV) fügt hier hinzu (Annex, Principle IX b): "impartially conducted and based on universal adult suffrage. The United Nations could, when it deems it necessary, supervise these processes".

⁹⁴) Res. 567 (VI) Annex, Introduction § 6, I A, II A §§ 1, 2; Res. 648 (VII) Annex, 2nd part, Factors indicative of the Free Association ... A §§ 1, 2; Res. 742 (VIII) Annex, 3rd part A §§ 1, 2 und 5; Res. 1541 (XV) Annex, Principles VII, IX; Res. 567 (VI) erstreckt diese Voraussetzungen auch auf die Unabhängigkeit.

⁹⁵) Res. 567 (VI) Annex, II C § 1; Res. 648 (VII) Annex, 2nd part, Factors indicative of the Attainment of other separate Systems of Self-government C § 2 mit Anm. a, Factors indicative of the Free Association ... C § 1; Res. 742 (VIII) Annex, 2nd part C § 2 mit Anm. a, 3rd part C § 1; in der Resolution 1541 (XV) werden diese Kriterien nicht mehr ausdrücklich erwähnt.

⁹⁶) Res. 648 (VII) Annex, 2nd part, Factors indicative of the Attainment of other separate Systems of Self-government C § 2 Anm. a (ii); 742 (VIII) Annex, 2nd part C § 2 Anm. a (ii), 3rd part C § 1 mit Anm. b.

und daß jeder konkrete Fall im Licht seiner besonderen Umstände und unter Berücksichtigung des Selbstbestimmungsrechts der Völker geprüft werden solle⁹⁷⁾. Sodann wurde bereits in der UN-Generalversammlungsdebatte zum Entwurf der Res. 567 (VI) mehrfach darauf hingewiesen, die Grundsätze bedürften weiteren Studiums, da viele von ihnen rechtliche und politische Elemente so komplexer Art enthielten, daß sie nur als vorläufige Leitlinie verstanden werden könnten⁹⁸⁾. Und in der weiteren Debatte zu den übrigen Resolutionen ist wiederholt zum Ausdruck gebracht worden, die Grundsätze, insbesondere das Prinzip allgemeiner Abstimmung, könnten nicht einheitlich in allen in Frage kommenden Territorien angewandt werden, sondern es müßten die besonderen Umstände des Territoriums und die Wünsche seiner Bevölkerung in Betracht gezogen werden⁹⁹⁾. Schließlich kann nicht übersehen werden, daß die in den Resolutionen postulierten Grundsätze eine Zustimmung der durch sie hauptsächlich betroffenen Kolonialmächte nicht gefunden haben¹⁰⁰⁾. Auf die Bedeutung dieses Umstandes wird noch zurückzukommen sein¹⁰¹⁾.

3. Vorerst aber bedarf es weiterer Prüfung, wie das Problem einer Verfahrensordnung zur Verwirklichung des Selbstbestimmungsgrundsatzes in der Praxis der UN sowie der Staaten in konkreten Anwendungsfällen gelöst worden ist.

a) Zwei Formen einer Beteiligung der örtlichen Bevölkerung an der Entscheidung über den künftigen Status ihres Gebietes haben zunächst als eine angemessene Verwirklichung des Selbstbestimmungsgrundsatzes die Billigung der UN-Generalversammlung erfahren: die unmittelbare Entscheidung durch das Volk vermöge Plebiszits sowie die mittelbare "through

⁹⁷⁾ Vgl. Res. 567 (VI) Annex, Introduction § 5; Res. 648 (VII) §§ 2 und 3; Res. 742 (VIII) §§ 4 und 7; Res. 1541 (XV) § 3.

⁹⁸⁾ Siehe den Bericht in UNY 1951, S. 606 f.; ferner GAOR (VI) Annexes, agenda item 36, S. 3 ff. Doc. A/C 4/L 180 und Corr. 2 unter Nr. IV.

⁹⁹⁾ Vgl. die Berichte in UNY 1952, S. 561; 1953, S. 520; 1960, S. 505 ff.; siehe auch die Erklärung des Vertreters der Niederlande, wonach jeder Fall *sui generis* sei und wonach "no general rule can be given and each case should be considered in the light of the particular historical and political evolution of the Territory concerned" (UN Doc. A/AC 67/2/Add. 11, S. 9).

¹⁰⁰⁾ Res. 567 (VI): 46 — 0 — 7 Stimmenthaltungen (Niederlande und Staaten des Ostblocks) — dieses Ergebnis dürfte im wesentlichen auf den Umstand zurückzuführen sein, daß die Resolution weiteres Studium im Lichte der Stellungnahmen der Staaten empfahl; vgl. die Diskussionen im 4. Ausschuß, GAOR (VI), 4 Ctee. 241 Mtg. §§ 49–83; Res. 648 (VII): 36 — 15 (darunter alle wichtigen Kolonialmächte) — 7 Stimmenthaltungen; Res. 742 (VIII): 32 — 19 — 6 Stimmenthaltungen, wobei nicht im einzelnen mitgeteilt ist, wie die Staaten gestimmt haben, es dürfte aber naheliegen, die Kolonialmächte bei den Gegenstimmen bzw. Stimmenthaltungen zu suchen; Res. 1541 (XV): 69 — 2 (Portugal und Südafrikanische Union) — 21 Stimmenthaltungen (darunter alle übrigen wesentlichen Kolonialmächte). ¹⁰¹⁾ Vgl. unten S. 241 f.

their duly elected representatives". Beispiele für den ersten Weg¹⁰²⁾ geben die Assoziation Puerto Ricos mit den USA (Res. 748 (VIII))¹⁰³⁾ sowie die Aufnahme Alaskas und Hawaiis als 49. und 50. Bundesstaat in die USA (Res. 1469 (XIV))¹⁰⁴⁾. Ohne selbst maßgebliche Kriterien zu formulieren, gehen beide Resolutionen davon aus, daß die angewandte Methode eine wirkungsvolle Ausübung des Selbstbestimmungsrechts der betroffenen Völker sichergestellt habe, wobei die in Bezug genommenen Dokumentationen allerdings keinen Zweifel daran lassen, daß Vorbereitung und Ablauf der Abstimmungen im vollen Umfange den zuvor entwickelten Grundsätzen zur Sicherung eines objektiven Ergebnisses genügten¹⁰⁵⁾. Die andere Methode zur Verwirklichung des Selbstbestimmungsprinzips fand ihre Billigung durch die UN-Generalversammlung anläßlich der Vereinigung Grönlands mit Dänemark. Mit Res. 849 (IX)¹⁰⁶⁾ erkannte die UN-Generalversammlung an, daß die Bevölkerung von Grönland mit der Entscheidung über ihren neuen verfassungsrechtlichen Status "through their duly elected representatives" ihr Selbst-

¹⁰²⁾ Die Vorgänge bei der Umbildung Indonesiens in einen Einheitsstaat werden ebenfalls häufig im Zusammenhang mit dem Selbstbestimmungsgrundsatz erörtert. Vorgehen war, daß auf Empfehlung der UN-Kommission für Indonesien in einzelnen Gebieten »Plebiszite« über die Frage abzuhalten seien, ob die betroffene Bevölkerung einen besonderen Einzelstaat innerhalb der Republik wünsche. Nur um diese, die interne Selbstbestimmung betreffende Frage drehten sich die Meinungsverschiedenheiten zwischen den Niederlanden, der UN-Kommission und Indonesien, nachdem dieses die Bildung eines Einheitsstaates betrieb (vgl. den Bericht der UN-Kommission SCOR (VI) Special Supplement Nr. 1 (S 2087), S. 8 ff.). Hinsichtlich externer Selbstbestimmung war vorgesehen, daß jeder Einzelstaat die Befugnis haben solle, die endgültige Bundesverfassung abzulehnen, und anschließend über besondere Beziehungen mit Indonesien oder den Niederlanden verhandeln könne. Praktische Anwendung hat diese Bestimmung nicht erlangt — es sei denn, man sähe eine solche in der Süd-Molukken-Affäre (vgl. dazu den Bericht der UN-Kommission, a. a. O., S. 9 § 33 und S. 25 ff.). Dieser erste Indonesien-Fall einer vorgesehenen externen Selbstbestimmung soll daher hier nicht weiter verfolgt werden.

¹⁰³⁾ 26—16—18. Für den entscheidenden operativen Teil der Resolution lautet das Abstimmungsergebnis 26—11—19. Siehe dazu auch E. K r a s k e, ZaöRV Bd. 15 (1953/54), S. 541 ff.

¹⁰⁴⁾ 58—0—17.

¹⁰⁵⁾ In Puerto Rico hatte die Bevölkerung vor der Abstimmung über die Assoziierung Gelegenheit, in allgemeinen Wahlen zu der anstehenden Frage Stellung zu nehmen. Ferner fand eine Abstimmung über die neu ausgearbeitete Verfassung statt. In allen Fällen ergab sich eine überwältigende Mehrheit für die Assoziierung; vgl. den Bericht des Committee on Information from Non-self-governing Territories, GAOR (VIII) Suppl. 15 §§ 30, 31; W h i t e m a n, Digest, Bd. 5, S. 61 ff.; für die Vorgänge in Alaska und Hawaii vgl. GAOR (XIV) Annexes agenda item 36, S. 68 (Doc. A/4115-Annex I § 10, Annex II) und S. 100 (Doc. A/4226-Annex I § 10, Annex II).

¹⁰⁶⁾ 45—1—11.

bestimmungsrecht frei ausgeübt habe (§ 4)¹⁰⁷); eine Definition dessen, was *duly elected* bedeutet, enthält die Resolution nicht ausdrücklich; jedoch macht die Bezugnahme auf die von Dänemark vorgelegten Informationen deutlich, was die UN-Generalversammlung darunter versteht: Wahlen auf der Basis allgemeinen Stimmrechts beider Geschlechter nach Maßgabe der auch in Dänemark geltenden Vorschriften¹⁰⁸).

b) Etwas konkreter definierte Anforderungen an ein bei der Verwirklichung des Selbstbestimmungsgrundsatzes zu befolgendes Verfahren enthalten spätere Resolutionen. Soweit sie sich auf die Abhaltung eines Plebiszits beziehen, fordern sie, die Abstimmung müsse durchgeführt werden "on an entirely free, democratic, and impartial basis"¹⁰⁹), ferner, daß es sich um eine Konsultation des gesamten Volkes "on the basis of universal adult suffrage" handeln müsse¹¹⁰). Auch eine UN-Überwachung des Plebiszits wird jetzt gefordert, bzw. für unverzichtbar erklärt, wie besonders im Falle des im März 1967 in Französisch-Somaliland abgehaltenen Referendums¹¹¹), dessen Ergebnis u. a. auch deshalb nicht anerkannt

¹⁰⁷) Der grönländische Nationalrat hatte nach ausführlicher und unbeeinflusster Diskussion dem Entwurf neuer, die Stellung Grönlands betreffender Artikel in der dänischen Verfassung zugestimmt, vgl. UN Doc. A/AC. 35/L. 155 Annex I, S. 5 f. unter VIII, Annex III.

¹⁰⁸) Vgl. die Informationen von seiten der dänischen Regierung: UN Doc. A/AC. 35/L. 155 Annex I, S. 2 unter IV.

¹⁰⁹) Res. 2229 (XXI) (105, darunter Australien, Italien, Niederlande, Vereinigtes Königreich, — 2, Portugal, Spanien, — 8, ausschließlich Kolonialmächte) § 4; 2354 (XXII) (113-0-4, ohne Mitteilung der Stimmabgabe im einzelnen; Spanien hatte jedoch hier seine ablehnende Haltung aufgegeben) II § 3; 2428 (XXIII) (114-0-3) II § 3; 2591 (XXIV) (110-0-5, nur Kolonialmächte) § 4 a (Spanische Sahara); 2228 (XXI) (95-1, Portugal, — 18, darunter alle Kolonialstaaten) § 3, vgl. auch § 2 (Französisch-Somaliland); vgl. auch Res. 860 (IX) (44-0-12) Präambel; 944 (X) (42-7-10) I §§ 1, 2, 4 mit Kapitel IV des Special Report der UN-Visiting Mission (TCOR 5th Special Session, Suppl. 2, S. 18 ff., §§ 126 ff.), der die Gewährung allgemeinen Wahlrechts, eine UN-Überwachung des Plebiszits, die Gewährleistung einer freien Abstimmungskampagne, der politischen Grundrechte und eines objektiven Abstimmungsverfahrens behandelt (Britisch-Togoland); ähnlich auch Res. 1608 (XV) § 3, wonach das Volk seine Wünsche "freely and secretly" zum Ausdruck gebracht habe, "the decision made by them through democratic processes" (Treuhandgebiet Britisch-Kamerun, vgl. zum Ablauf des Plebiszits den Bericht des UN-Plebiscite-Commissioner, UNY 1960, S. 472 f.); siehe ferner Res. 1626 (XVI) §§ 1 und 2, mit der die UN-Generalversammlung die Ergebnisse eines Plebiszits billigt, das entsprechend Res. 1569 (XV) (77-10-11, ohne Einzelangaben über die Stimmabgabe der Staaten) § 2 für West-Samoa vorgesehen war und nach dem Bericht des UN-Plebiscite-Commissioner, siehe UNY 1961, S. 496, völlig unparteilich und frei abgehalten wurde.

¹¹⁰) Res. 1949 (XVIII) (77-10-11, ohne Mitteilung der Stimmabgabe im einzelnen) § 6 (Aden); 1569 (XV) § 3 (West-Samoa); 2067 (XX) § 2 mit dem Bericht der UN Mission for the supervision of the referendum ..., GAOR (XXIII) Annexes, agenda item 23, A/7200 chapter IX, Annex VI appendix 2 A § 4 (Äquatorial-Guinea); 1473 (XIV) § 4 (Treuhandgebiet Britisch-Kamerun).

¹¹¹) Siehe dazu noch weiter unten S. 226 f.

wird, weil Frankreich der Forderung nach einer UN-Überwachung des Referendums nicht nachgekommen ist¹¹²⁾).

Besonders strenge Anforderungen an die Organisation eines Plebiszits hatten die Resolutionen des Sicherheitsrates¹¹³⁾ und der UN-Kommission für Kaschmir¹¹⁴⁾ gestellt. Sie empfahlen die Einsetzung einer besonderen Plebiszitverwaltung, deren Chef auf Vorschlag des UN-Generalsekretärs zu ernennen wäre¹¹⁵⁾. Diese Behörde sollte die Befugnis zum Erlaß und zur Ausführung der für die Abhaltung eines unparteilichen und freien Plebiszits notwendigen Vorschriften haben¹¹⁶⁾. Ferner waren ausdrücklich vorgesehen eine Garantie der politischen Grundrechte der Bevölkerung, Schutz vor unangemessener Einflußnahme auf die Abstimmenden, Freilassung der politischen Gefangenen sowie Möglichkeiten für die Rückkehr politischer Flüchtlinge und schließlich die Aufhebung jeder Art von Beschränkungen für legitime politische Betätigung¹¹⁷⁾. Diese Resolutionen hatten jedoch — zum Teil wohl wegen der genauen Formulierung der Voraussetzungen für ein objektives Plebiszit — keinerlei Einfluß auf die weitere Entwicklung des Konflikts um Kaschmir¹¹⁸⁾. Und auch die im August 1953 zwischen Indien und Pakistan zustande gekommene Einigung über ein Plebiszit dürfte letztlich an der Unmöglichkeit gescheitert sein, sich auf ein Verfahren zu seiner Durchführung zu verständigen¹¹⁹⁾.

¹¹²⁾ Res. 2356 (XXII) (86-1, Portugal, — 29, darunter alle Kolonialmächte) § 2 sowie Res. 2228 (XXI) § 4 (Französisch-Somaliland); siehe ferner Res. 2067 (XX) § 2, 2355 (XXII) § 7 (Äquatorial-Guinea); 1569 (XV) § 1 (West-Samoa); 1350 (XIII) § 1, 1608 (XV) § 3 (Treuhandgebiet Britisch-Kamerun); 2229 (XXI) § 4 d, 2354 (XXII) II § 3 d, 2428 (XXIII) II § 3 d, 2591 (XXIV) § 4 d (Spanische Sahara); 1949 (XVIII) § 9 und 2023 (XX) (90-11, darunter alle Kolonialmächte, — 10) § 9 (Aden); 2005 (XIX) (ohne formale Abstimmung; Australien, Frankreich, das UK und die USA machten jedoch mit schriftlichen Vorbehalten deutlich, daß sie das eingeschlagene Verfahren nicht als präjudiziell ansähen — vgl. UNY 1964, S. 427) § 1 und 2064 (XX) § 2 (Cook Islands, es handelt sich hier um den ersten Fall einer UN-Überwachung des Selbstbestimmungsaktes in einem Non-self-governing Territory); vgl. auch Res. 2427 (XXIII) § 3 (Neu-Guinea); 1579 (XV) §§ 7-9 und 1605 (XV) § 6 (Ruanda-Burundi); vgl. auch die Diskussion im 24er Ausschuß über den Status von Antigua etc., bei der u. a. die Vertreter Chiles, Tansanias und Jugoslawiens den Standpunkt vertraten, Plebiszite über den Status eines Gebietes bedürften der Überwachung durch die Vereinten Nationen, UNY 1967, S. 683.

¹¹³⁾ Vom 21. 4. 1948, S 726.

¹¹⁴⁾ Vom 5. 1. 1949, S 1192.

¹¹⁵⁾ S 726 § 10, S 1192 § 3.

¹¹⁶⁾ S 726 §§ 6, 7, 10, S 1192 § 3.

¹¹⁷⁾ S 726 §§ 11, 12, 14, S 1192 §§ 6, 7.

¹¹⁸⁾ Die Resolution des UN-Sicherheitsrates ist von vornherein von den Parteien abgelehnt worden. Vgl. hierzu und zur gesamten Kaschmir-Frage F. Bleiber, ArchVR Bd. 5 (1955/56), S. 108 ff.; M. M. Khan, United Nations and Kashmir (1955).

¹¹⁹⁾ Zu den Vorgängen 1953/54 vgl. den Bericht in Current Notes on International Affairs, Bd. 25 (1954), S. 631 f.

Soweit allerdings Plebiszite durchgeführt wurden in Gebieten, für die das von der UN-Generalversammlung empfohlen war — das gilt für die Treuhandgebiete Britisch-Togoland (1956), Britisch-Kamerun (1959 nur im nördlichen Teil, 1961 im Gesamtgebiet), West-Samoa (1961) und, mit Einschränkungen, für Spanisch-Äquatorial-Guinea (1968)¹²⁰⁾ —, hat das Verfahren, obwohl die einschlägigen Resolutionen wesentlich allgemeinere Kriterien enthielten als diejenigen zur Kaschmir-Frage, im wesentlichen den dort formulierten Anforderungen entsprochen. In allen Fällen bestand eine effektive UN-Überwachung¹²¹⁾, waren die Plebiszitverwaltung, die Registrierung der Wähler und das Abstimmungsverfahren in einer Weise organisiert, die jeden Einfluß auf das Ergebnis oder den Willen der Abstimmungsberechtigten ausschlossen¹²²⁾. Darüber hinaus konnten in den Treuhandgebieten die politischen Parteien vollständig frei am Abstimmungskampf teilnehmen, wovon fast überall Gebrauch gemacht wurde; im übrigen bemühte sich die jeweilige Plebiszitverwaltung um eine unparteiliche und gründliche Information der Bevölkerung¹²³⁾, so daß die abschließenden Stellungnahmen der Plebiszite Commissioners jeweils zu der Feststellung führten,

¹²⁰⁾ Die Abstimmung hatte nicht unmittelbar den internationalen Status des Gebietes zum Gegenstand, sondern bezog sich auf einen Verfassungsentwurf, der die Grundlage für den neuen Staat bilden sollte. Damit steht die interne Selbstbestimmung im Vordergrund, die hier nicht von Bedeutung ist. Zugleich enthält das Referendum jedoch auch eine Aussage der Bevölkerung hinsichtlich ihrer Wünsche auf die Errichtung eines unabhängigen aus den ehemaligen Kolonien Río Muni und Fernando Póo zu bildenden Staates. Wegen dieses Aspektes externer Selbstbestimmung, verdeutlicht insbesondere durch die Präambel des zur Abstimmung gestellten Verfassungsentwurfes (Textwiedergabe in UN Doc. A/7200/Add. 4 [Part I], S. 30), ist der Vorgang hier aufgenommen.

¹²¹⁾ Siehe die Berichte der UN Plebiszite Commissioners für Togo, GAOR (XI) Annexes agenda item 39 addendum (A/3173), §§ 34 ff., Kamerun (1959), GAOR (XIV) Annexes agenda item 41 addendum (A/4314), §§ 187 ff., Kamerun (1961), GAOR (XV) Annexes agenda item 13 addendum (A/4727), §§ 26 ff., West-Samoa, GAOR (XVI) Annexes agenda item 48 (A 4840), §§ 105 ff.; für Äquatorial-Guinea kann das nicht mit der gleichen Bestimmtheit gesagt werden; denn die überwachende Mission traf erst einen Tag vor dem Abstimmungsdatum ein, vgl. UN Doc. A/7200/Add. 4 (Part I), S. 42 f., (Part II), S. 9 f. §§ 30 ff.

¹²²⁾ Für Einzelheiten vgl. die Berichte der UN Plebiszite Commissioners: für Togo, a. a. O. §§ 288 ff., 349 ff., 449 ff., 491 ff.; für Kamerun (1959), a. a. O. §§ 88 ff., 166 ff., 226 ff.; für Kamerun (1961), a. a. O. §§ 149-206, 352-389, 240 ff., 534 ff., 296 ff.; für West-Samoa, a. a. O. §§ 55 ff., 86 ff.; für Äquatorial-Guinea vgl. A/7200/Add. 4 (Part II), S. 6 ff., 21 — das Registrierungsverfahren scheint hier nicht den Anforderungen genügt zu haben, vgl. die Erklärung des Vorsitzenden der UN-Mission, A/7200/Add. 4 (Part I), S. 45 *sub* 7.

¹²³⁾ Für Einzelheiten vgl. die Berichte der UN Plebiszite Commissioners: für Togo, a. a. O. §§ 190 ff., 234 ff.; Kamerun (1959), a. a. O. §§ 159 ff., 181 ff.; Kamerun (1961), a. a. O. §§ 48 ff., 142 ff., 207 ff., 218 ff., 345 ff., 390 f., 437; West-Samoa, a. a. O. §§ 70 ff., 83 ff.

das Plebiszit könne als freie und unparteilich festgestellte Äußerung der Wünsche der Bevölkerung angesehen werden¹²⁴⁾.

c) Eine Sicherstellung der Wünsche der betroffenen Bevölkerung "through well established democratic processes under United Nations' supervision"¹²⁵⁾ ist nach der Resolutionenpraxis der UN-Generalversammlung aber auch auf anderem Wege möglich. Im Falle der Cook Islands billigt sie die Abhaltung allgemeiner Wahlen unter UN-Überwachung; dabei sollte das im Vordergrund des Wahlkampfes stehende Problem der künftige internationale Status des Gebietes sein, und anschließend sollten die gewählten Vertreter des Volkes hierüber entscheiden¹²⁶⁾. Ergebnis der Wahlen und der anschließenden Beschlüsse der gewählten Legislativversammlung war die Assoziation der Cook Islands mit der vormaligen Kolonialmacht Neuseeland¹²⁷⁾ ¹²⁸⁾.

¹²⁴⁾ Für Togo vgl. a. a. O. § 527; ferner die instruktive Gegenüberstellung des Plebiszits in Togo mit denen nach dem ersten Weltkrieg in UN Doc. A/C. 4/351; für Kamerun (1959) vgl. a. a. O. § 329, siehe auch UNY 1959, S. 364; Kamerun (1961) vgl. a. a. O. §§ 313, 602, ferner UNY 1960, S. 472; für West-Samoa vgl. a. a. O. § 139, ferner UNY 1961, S. 496; für Äquatorial-Guinea UN Doc. A/7200/Add. 4 (Part I), S. 44 f. Zu diesen Plebisziten auch G. Vignes, RGDIP Bd. 67 (1963), S. 297 ff., bes. 333 ff.

¹²⁵⁾ So das Special Committee on the Situation with regard to the Implementation of the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples (24er Ausschuß) zur Dekolonisierung der Cook Islands, GAOR (XIX) Annex No. 8 (Part I), Doc. A/5800/Rev. 1, chapter I § 169, chapter XV § 112, in Bezug genommen in Res. 2005 (XIX).

¹²⁶⁾ Res. 2005 (XIX); dazu der Bericht des 24er Ausschusses GAOR (XIX) Annex No. 8 (Part I), Doc. A/5800/Rev. 1, chapter I § 169, chapter XV § 112, Annex No. 8 (Part II), Doc. A/5880; zusammenfassende Wiedergabe: UNY 1964, S. 426 f.

¹²⁷⁾ Anerkannt durch die UN-Generalversammlung mit Res. 2064 (XX) (78-0-29, darunter der Ostblock und der größere Teil der Kolonialmächte) unter Zugrundelegung des Berichtes des UN-Beauftragten für die Überwachung der Wahlen, der sich besonders der Frage widmet, wieweit Garantien zur Gewährleistung eines fairen Ergebnisses gegeben waren — entsprechend der Plebiszitpraxis in den Treuhandsgebieten —, und hier grundsätzlich zu einem positiven Ergebnis gelangt (vgl. GAOR (XX) Annexes agenda item 24, Doc. A/5962 bes. §§ 89 ff., 328 ff.; zusammenfassender Bericht in UNY 1965, S. 571). Allerdings enthält diese Resolution keine ausdrückliche Bezugnahme auf das Selbstbestimmungsrecht, was insbesondere auf die sowjetischen Vorstellungen gegen die Objektivität des angewandten Verfahrens zurückgehen dürfte (vgl. UNY 1965, S. 572, und die Analyse bei Ph. M. Allen, International Conciliation Nr. 560 [1966], S. 47). Wenn § 5 der Resolution jedoch feststellt, die Pflicht Neuseelands zur Übermittlung von Informationen gemäß Art. 73 e UN-Charta sei beendet, liegt darin die Anerkennung, daß in freier externer Selbstbestimmung ein neuer internationaler Status (*free association*) erreicht sei, der entsprechend der Res. 1541 (XV) die Einstellung der Übermittlung von Informationen rechtfertigt.

¹²⁸⁾ Ein weitgehend vergleichbares Verfahren wählte das UK im Falle der ostkaribischen Besitzungen Antigua, Domenica, Grenada, St. Kitts-Nevis-Anguilla, St. Lucia und St. Vincent. Allerdings waren hier nur in vier Gebieten allgemeine Wahlen abge-

Für eine Analyse der Praxis zur Verwirklichung externer Selbstbestimmung im Rahmen der UN ist dieser Vorgang von erheblicher Bedeutung. Hier wird ein an sich typisches Mittel interner Selbstbestimmung, die Abhaltung »freier« Wahlen, in den Dienst einer Verwirklichung externer Selbstbestimmung gestellt, was durch die Hauptstreitfrage des Wahlkampfes: künftiger internationaler Status des Gebietes, besonders in die Augen fällt. Zwar bleibt der eigentliche Akt externer Selbstbestimmung letztlich auch hier der gewählten Legislative überlassen. Bedeutsam ist aber, daß die UN-Generalversammlung diesen Vorgang nicht isoliert betrachtet, sondern die vorausgegangenen Wahlen als Bestandteil der Verwirklichung externer Selbstbestimmung begreift, der nicht ohne weiteres eine Angelegenheit ausschließlich staatlicher Zuständigkeit zu sein braucht. Im Ansatz wurde das bereits bei der Behandlung des grönländischen Falles deutlich.

d) Damit bietet sich ein Schlüssel zum Verständnis solcher Resolutionen, die sich mit dem Verlangen nach »freien« Wahlen in den abhängigen Gebieten allein der Entwicklung interner Selbstbestimmung zuzuwenden scheinen und für die gefolgert worden ist, daß sie mehr die Frage der Staatsreife des jeweiligen Territoriums als die Frage seines künftigen externen Status betreffen¹²⁹). Wenn hier mit häufig wechselnden Formulierungen aber nahezu gleichbleibendem Inhalt die Forderung aufgestellt wird nach "free elections conducted on the principle of 'one man, one vote' and the creation of representative institutions"¹³⁰), wenn betont

halten worden, bei denen Hauptwahlkampfgegenstand der künftige Status des Gebietes gewesen war (vgl. UNY 1967, S. 681 f.). Das angewandte Verfahren fand jedoch nicht die Billigung der UN-Generalversammlung (siehe Res. 2357 (XXII) Präambel (4) §§ 2, 3; 2422 (XXIII) § 3; 2558 (XXIV) §§ 4, 5; 2592 (XXIV) § 2), obwohl es von Australien, Italien, Norwegen und den USA als Beispiel gerechter Verwirklichung des Selbstbestimmungsgrundsatzes bezeichnet wurde (vgl. UNY 1967, S. 682; UN Monthly Chron., Bd. 6 [1969] Nr. 4, S. 41 ff., 42; Nr. 10, S. 60 f.). Ein eindeutiger Grund für die Stellungnahme der UN-Generalversammlung ist nicht erkennbar. Jedoch scheint der Wunsch des Ostblocks nach Abhaltung eines Referendums (UNY 1967, S. 682 f.; ähnlich die Vertreter Malis und Jugoslawiens) unter UN-Überwachung zur Sicherstellung größtmöglicher Objektivität (Chile, Jugoslawien, Tansania, UNY 1967, S. 683) eine Rolle gespielt zu haben. Für die späteren Äußerungen scheint dagegen die Verweigerung der Einreisegenehmigung für eine *visiting mission* ursächlich, die es verhindere, die Entwicklung der Gebiete zuverlässig zu beurteilen (vgl. UN Monthly Chron., Bd. 6, Nr. 10, S. 59; ONU Chron. mens., Bd. 7 [1970] Nr. 1, S. 122, 126). Das freilich hat nichts mehr mit einem Verfahren zur Verwirklichung des Selbstbestimmungsgrundsatzes zu tun.

¹²⁹) Menzel, JIR Bd. 11, S. 289 f.

¹³⁰) Vgl. Res. 1951 (XVIII) (78-0-21, keine Angaben über Einzelaufschlüsselung) § 2 a (Fiji), ähnlich Res. 2068 (XX) (90-3, Australien, Vereinigtes Königreich, USA, — 14, darunter die übrigen Kolonialmächte) § 4, 2185 (XXI) (78-6, darunter die wesentlichen Kolonialmächte, — 17, darunter Frankreich, Niederlande) § 4 a, 2350 (XXII)

wird, "that any independence without a government elected by a majority of the people ... is contrary to the provisions and objectives of Resolution 1514 (XV)" ¹³¹⁾, wenn schließlich die Errichtung nicht repräsentativer Regime verurteilt und damit die Aufforderung verbunden wird, eine dem betroffenen Gebiet etwa verliehene Unabhängigkeit nicht anzuerkennen ¹³²⁾, mag häufig der Gesichtspunkt der Entwicklung des Gebietes zur Staatsreife im Vordergrund stehen ¹³³⁾. Daneben dürfte jedoch auch der Gedanke eingeflossen sein, daß der Schaffung repräsentativer Organe bereits insofern eine Funktion im Rahmen der Verwirklichung externer Selbstbestimmung zukommt, als dem Volke die Möglichkeit gegeben wird, durch seine gewählten Repräsentanten über seinen künftigen Status zu entscheiden und die Entlassung in eine unechte Unabhängigkeit zu verhindern ¹³⁴⁾. Ihren Ausdruck finden diese Überlegungen z. B. in den Diskussionen über die Aden-Frage während der XX. Sitzungsperiode der UN-Generalversammlung; ein ehemaliger Premierminister Adens fordert hier als Petent die Abhaltung freier Wahlen, da sie immerhin eine Minimalgarantie böten "for a just and democratic introduction to genuine independence", eine Begründung, die von seiten der UdSSR und Jemens unterstützt wird, wenn sie die Auffassung vertreten, die Kolonialmacht versuche "to create

(91-6, nur Kolonialmächte, — 20, darunter Belgien, Frankreich, Niederlande); vgl. ferner Res. 2227 (XXI) (81-8, Kolonialmächte, — 24, darunter Belgien, Frankreich, Niederlande) § 4 c, 2427 (XXIII) (72-19-24) § 3, 2590 (XXIV) (112-0-3, Frankreich, Portugal, Togo) § 3 (Neu-Guinea), 2270 (XXII) (82-7, Kolonialmächte, — 21, darunter Belgien, Frankreich, Neuseeland) § 7 c, 1913 (XVIII) (91-2, Portugal, Spanien, — 11, darunter im wesentlichen Kolonialmächte), 1807 (XVII) (82-7, Kolonialmächte, — 13, darunter Neuseeland, Niederlande) § 4 d (Gebiete unter portugiesischer Verwaltung), 1949 (XVIII) § 8 (Aden), 1811 (XVII) § 3 (Sansibar), 1747 (XVII) (73-1-27, unter den Stimmenthaltungen die wichtigen Kolonialmächte; das UK hat nicht mitgestimmt), 2379 (XXII) § 1 (Süd-Rhodesien), 2230 (XXI) § 4, 2355 (XXII) § 5 b (Äquatorial-Guinea), hier haben vor der Unabhängigkeit bei voller Gewährleistung der politischen Grundrechte der Bevölkerung allgemeine Wahlen unter UN-Aufsicht stattgefunden, siehe UN Doc. A/7200/Add. 4 (Part I), S. 45 ff., bes. 56 f., (Part II), S. 11 ff.; 1605 (XV) (Ruanda Burundi) — letztere unter besonderer Hervorhebung des Grundsatzes des *universal adult suffrage*.

¹³¹⁾ Res. 2379 (XXIII) Präambel und § 1, 2383 (XXIII) Präambel und § 3, 2012 (XX) § 2 (Süd-Rhodesien).

¹³²⁾ Res. 2023 (XX) § 4 (Aden); 1605 (XV) (Ruanda-Burundi), 2238 (XXI) § 4, 2302 (XXII) § 4 (Oman).

¹³³⁾ So vor allem in den Fällen Adens, wo mit Res. 1949 (XVIII) § 6 ausdrücklich auch ein externer Selbstbestimmungsakt verlangt wird, Äquatorial-Guineas, wo mit Res. 2067 (XX) § 2 die Konsultation der Bevölkerung hinsichtlich des künftigen Status des Gebietes gefordert worden war und wo unter UN-Überwachung sowohl ein Verfassungsreferendum wie allgemeine Wahlen abgehalten wurden, und Fijis, vgl. dazu UNY 1965, S. 579 f., 1967, S. 660 ff.

¹³⁴⁾ Ähnlich wohl Principle IX a der Res. 1541 (XV).

a 'false' independence" ¹³⁵). Man mag diesen Äußerungen nur einen geringen Stellenwert für die Auslegung einer Resolution einräumen, mit deren Annahme die Diskussion abgeschlossen und die Einsetzung eines unrepräsentativen Regimes in Aden bedauert wurde ¹³⁶). Das berührt aber kaum die Bedeutung dieser und der übrigen hier genannten Resolutionen für eine Verfahrensordnung zur Verwirklichung externer Selbstbestimmung. Sooft nämlich die UN-Generalversammlung mit der Frage indirekter externer Selbstbestimmung befaßt war, hat sie stets die Legitimation der Repräsentanten in ihre Überlegungen einbezogen. Insofern können die Resolutionen zur Abhaltung »freier« Wahlen als Beitrag verstanden werden zur genaueren Definition des Verfahrens bei der indirekten Entscheidung des Volkes über seinen künftigen internationalen Status.

4. a) Allerdings hält sich nicht einmal die UN-Generalversammlung immer an diese Kriterien. Dafür bietet gerade die Behandlung der Aden-Frage Anschauungsmaterial. Obwohl zunächst immer wieder die Abhaltung eines Plebiszits und »freier« Wahlen zur Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts der Bevölkerung in den Empfehlungen der UN-Generalversammlung erschienen, nimmt sie schließlich die Erlangung der Unabhängigkeit in einem Konsensus billigend zur Kenntnis, obwohl diese Unabhängigkeit das Ergebnis von Verhandlungen war, die das Vereinigte Königreich mit einer Gruppe (der National Liberation Front) geführt hatte, deren Anerkennung als "the only organization representing the people of South Arabia" von der UN Special Mission on Aden noch wenig zuvor als eine sehr schwerwiegende Angelegenheit bezeichnet worden war ¹³⁷). Eine Gefahr, daß die erlangte Unabhängigkeit nur scheinbar sein könnte, bestand hier freilich nicht; angesichts der in der UN-Generalversammlung immer stärker hervortretenden Tendenz, Selbstbestimmung, Freiheit und Unabhängigkeit als identische, austauschbare Begriffe anzusehen ¹³⁸), bleibt deshalb nur eine Verletzung von Grundsätzen für die Verwirklichung ausschließlich innerer Selbstbestimmung — eine Folge wohl der ausgeprägten Neigung der UN-Generalversammlung, auf eine

¹³⁵) UNY 1965, S. 558, 559.

¹³⁶) Res. 2023 (XX) §§ 4 und 5.

¹³⁷) Vgl. UNY 1967, S. 651 f.; die UN-Mission hatte Verhandlungen mit allen nationalen Bewegungen für notwendig gehalten.

¹³⁸) Vgl. dazu zuletzt Res. 1573 (XV), 2151 (XXI) § 1, 2183 (XXI) § 2, 2185 (XXI) § 1, 2226 (XXI) § 1, 2227 (XXI) § 1, 2270 (XXII) § 1, 2288 (XXII) § 2, 2302 (XXII) § 3, 2348 (XXII) § 1, 2350 (XXII) § 1, 2372 (XXII) § 5, 2379 (XXIII), 2383 (XXIII) § 1, 2395 (XXIII) § 1, 2425 (XXIII) § 2, 2427 (XXIII) § 1, 2498 (XXIV) § 1, 2517 (XXIV) § 1.

möglichst schnelle Entlassung der abhängigen Gebiete in die Unabhängigkeit hinzuwirken¹³⁹⁾).

b) In Fragen externer Selbstbestimmung ist die UN-Praxis demgegenüber relativ konsequent und läßt keine wesentlichen Abweichungen von den bis hierher festgestellten Anforderungen an eine Verfahrensordnung erkennen.

Das gilt im Grunde auch für die Behandlung der Dekolonisierung Ifnis, die mehrfach Gegenstand von Resolutionen der UN-Generalversammlung gewesen ist. Daß die Frage unter dem Gesichtspunkt eines Selbstbestimmungsrechts der dortigen Bevölkerung behandelt worden wäre, kann nicht zweifelhaft sein. Denn mit einer Ausnahme bestätigen alle Resolutionen ausdrücklich dieses Recht, allerdings ohne — wie sonst — auch von einem Recht auf Unabhängigkeit zu sprechen¹⁴⁰⁾. Zur Verwirklichung dieses Selbstbestimmungsrechts wird allerdings nur empfohlen, Spanien als betroffene Kolonialmacht möge gemeinsam mit Marokko ein Verfahren für die Übergabe des Gebietes in Übereinstimmung mit Res. 1514 (XV) ausarbeiten, "bearing in mind the aspirations of the indigenous population"¹⁴¹⁾. Ob bei dieser Empfehlung die Vorstellung zugrunde gelegen hat, damit werde dem Willen der eingeborenen Bevölkerung entsprochen, läßt sich nicht feststellen¹⁴²⁾. Unmittelbar veranlaßt erscheint sie nur durch die mehrfach erklärte spanische Bereitschaft, entsprechende Verhandlungen aufzunehmen. Jedoch bestehen kaum Zweifel, daß jene Lösung dem Willen der Bevölkerung Ifnis entsprach, denn sie hatte während der gesamten Zeit spanischer Verwaltung des Gebietes, das bereits

¹³⁹⁾ Vgl. dazu z. B. Res. 2105 (XX) § 9; siehe auch 1514 (XV) § 3 und 1654 (XVI) Präambel.

¹⁴⁰⁾ Vgl. Res. 2229 (XXI) § 1, 2354 (XXII) I § 1, 2428 (XXIII) I § 1; Res. 2072 (XX) und die in ihrem § 1 in Bezug genommene Resolution des 24er Ausschusses (GAOR (XIX) Annex No. 8, chapter IX § 112) verweisen dagegen nur auf Res. 1514 (XV) und verlangen die Beendigung der kolonialen Situation.

¹⁴¹⁾ Vgl. Res. 2229 (XXIII) § 3, 2354 (XXII) I § 3, 2428 (XXIII) I § 3; auf Grund des spanisch-marokkanischen Vertrages über die Retrozession von Ifni vom 4. 1. 1969, der keinerlei Hinweis auf ein Selbstbestimmungsrecht der betroffenen Bevölkerung enthält (Abdruck des Textes in: *Revista de Política Internacional*, Bd. 102 [1969], S. 337 ff.), sondern nur ein Optionsrecht zugunsten der spanischen Staatsangehörigkeit einräumt (§ 3), wurde das Gebiet am 30. 6. 1969 an Marokko übergeben; auf Empfehlung des 4. Ausschusses nahm die UN-Generalversammlung von diesem Vorgang auf ihrer 1835. Vollsitzung vom 16. 12. 1969 Kenntnis (vgl. GAOR (XXIV) Suppl. Nr. 30, S. 75).

¹⁴²⁾ Die Wünsche der Bevölkerung Ifnis scheinen in den verschiedenen einschlägigen Debatten keine Rolle gespielt zu haben, vgl. dazu besonders die Berichte des 24er Ausschusses, GAOR (XVIII) Annexes agenda item 23, addendum (A/5446 chapter XIII), GAOR (XIX) Annex No. 8 (Part I) chapter IX, bes. §§ 48—54 und 63 ff.

vorher Bestandteil Marokkos gewesen war, ihre engen Bindungen und Beziehungen zu Marokko aufrechterhalten¹⁴³⁾.

Beachtung verdient in den Ifni-Resolutionen der Hinweis auf die Wünsche der betroffenen Bevölkerung, die nach dem Kontext offenbar keinen Einfluß auf den auszuhandelnden internationalen Status des Gebietes haben sollen. Es ist hier eine auffallende Ähnlichkeit mit der Empfehlung der UN-Generalversammlung feststellbar (Res. 2065 (XX) § 1), Argentinien und das Vereinigte Königreich mögen angesichts ihres Streites über die Falkland-Inseln Verhandlungen aufnehmen mit dem Ziel einer friedlichen Lösung des Problems, "bearing in mind the provisions and objectives of the Charter of the United Nations and of General Assembly Resolution 1514 (XV) and the interests of the population of the Falkland-Islands (Malvinas)"¹⁴⁴⁾; das gleiche kann von denjenigen Resolutionen gesagt werden, die, befaßt mit der Frage der Dekolonisierung Gibraltars, Verhandlungen fordern mit dem Ziel der Beendigung der kolonialen Situation "and with a view to safeguarding the interests of the population upon determination of that situation"¹⁴⁵⁾. Ob dieser Hinweis auf die »Interessen der Bevölkerung des Territoriums« — anders als in den Resolutionen zur Ifni-Frage — als Bezugnahme auf das Selbstbestimmungsrecht verstanden werden kann, ist zweifelhaft. Das Vereinigte Königreich als betroffene Kolonialmacht vertritt zwar — vor allem für die Resolutionen zur Gibraltar-Frage¹⁴⁶⁾ — diese Auslegung; im Gegensatz zu den Ifni betreffenden enthalten jedoch die Resolutionen zur Gibraltar- und Falkland-Inseln-Frage keinen ausdrücklichen Hinweis auf ein Selbstbestimmungsrecht der Bevölkerung der betroffenen Gebiete; und in den einschlägigen Debatten ist mehrfach die Auffassung vertreten worden, eine Dekolonisierung könne nur in Übereinstimmung mit § 6 der Res. 1514 (XV) erfolgen, die die Zerstörung der nationalen Einheit — hier Gibraltars mit Spanien und der Falkland-Inseln mit Argentinien — für unvereinbar mit den Prinzipien der UN-Charta erkläre und damit der

¹⁴³⁾ Internationales Afrika Forum, Bd. 5 (1969), S. 51 ff., bes. 52.

¹⁴⁴⁾ Vgl. auch den während der 21. und 22. Sitzung der UN-Generalversammlung angenommenen Konsensus, UNY 1966, S. 577, und 1967, S. 659.

¹⁴⁵⁾ Res. 2353 (XXII) § 3; vgl. auch Res. 2429 (XXIII) § 4, 2231 (XXI) § 2, 2070 (XX) mit dem in Bezug genommenen Konsensus des 24er Ausschusses (GAOR (XIX) Annex No. 8 [Part I] [A/5800/Rev. 1], chapter X, § 209).

¹⁴⁶⁾ Vgl. den Bericht von Fahl, ZaöRV Bd. 30 (1970), S. 427 ff., bes. 451 f., mit Hinweisen; für den Standpunkt hinsichtlich der Falkland-Inseln vgl. die Debatte im 4. Ausschuß während der 20. Sitzung der UN-Generalversammlung, UNY 1965, S. 577.

Sache nach die Anwendung des Selbstbestimmungsprinzips in den betroffenen Kolonien zum Schaden der Einheit der Nation ausschließe¹⁴⁷⁾.

Angesichts dieser unterschiedlichen Auffassungen und der deutlichen Vermeidung eines Verweises auf den *freely expressed will* der Bevölkerung der unmittelbar betroffenen abhängigen Gebiete dürfte die Behandlung der Gibraltar- und Falkland-Inseln-Frage der UN-Praxis zum Selbstbestimmungsgrundsatz und hier insbesondere zur Entwicklung geeigneter Methoden zu seiner Verwirklichung nicht zuzurechnen sein.

Das gilt auch für die Behandlung der Goa-Frage. Auch hier war ein wesentliches Argument des Prätendenten, das abhängige Gebiet sei integraler Bestandteil seines Territoriums und eine Dekolonisierung könne daher nur durch Wiederherstellung der nationalen Einheit erfolgen. Angesichts der Verschiedenheit der Standpunkte und eines Vetos der UdSSR hat die Debatte im UN-Sicherheitsrat jedoch zu keiner Stellungnahme geführt¹⁴⁸⁾.

Auch bei der Dekolonisierung der Spanischen Sahara waren klar zum Ausdruck gebrachte Gebietsansprüche zumindest zweier Prätendenten, Marokko und Mauretanien, in Rechnung zu stellen¹⁴⁹⁾. Mit Ausnahme einer Resolution (2072 (XX) § 2) jedoch, die entsprechend bereits vorliegender Absichtserklärungen der Beteiligten Spanien auf den Weg der Verhandlung mit den Prätendenten verweist, anerkennt die UN-Generalversammlung hier ausdrücklich ein Selbstbestimmungsrecht der unmittelbar betroffenen Bevölkerung und empfiehlt die Abhaltung eines »Referendums« unter UN-Überwachung, für das Spanien ein Verfahren festlegen soll "in conformity with the aspirations of the indigenous people... and in consultation with the governments of Mauretania and Morocco and any other interested party"¹⁵⁰⁾. Die Empfehlung von Verhandlungen bedeutet freilich nicht, daß Spanien in Konsultation mit den Prätendenten freie Hand bei der Bestimmung des Verfahrens gegeben werden sollte;

¹⁴⁷⁾ So vor allem der Vertreter Argentiniens bei der Begründung des argentinischen Standpunktes hinsichtlich einer Lösung der Falkland-Inseln-Frage, unterstützt durch Kolumbien, Ecuador, Peru, Uruguay und Venezuela (UNY 1965, S. 577, siehe auch UNY 1966, S. 577); ähnlich der Vertreter Italiens (UNY 1965, S. 577); zur Entwicklung der Interpretationen in der Gibraltar-Frage vgl. den ausführlichen Bericht von Fahl, ZaöRV Bd. 30, S. 451 f., mit Hinweisen.

¹⁴⁸⁾ Vgl. UNY 1961, S. 129-132; vgl. auch die Analyse von Q. Wright, AJIL Bd. 56 (1962), S. 617 ff., bes. 624-626; ausführliche Stellungnahme zum Goa-Komplex auch bei R a b l, Selbstbestimmungsrecht, S. 201-216, der anscheinend ein Selbstbestimmungsrecht der örtlichen Bevölkerung durch die indischen Maßnahmen als erfüllt ansieht (obwohl Indien dieses Selbstbestimmungsrecht leugnete!).

¹⁴⁹⁾ Vgl. UNY 1964, S. 422, 1965, S. 584, 1966, S. 588, 1967, S. 677.

¹⁵⁰⁾ Res. 2229 (XXI) § 4; 2354 (XXII) II § 3, 2428 (XXIII) II § 3, 2591 (XXIV) § 4.

vielmehr bestimmten die Resolutionen, das Referendum solle (u. a.) abgehalten werden auf vollständig freier, demokratischer und unparteilicher Basis, womit die in der bisherigen UN-Praxis entwickelten Anforderungen an eine Verfahrensordnung in Bezug genommen sein dürften^{150a}). Möglich wurden diese Empfehlungen erst, nachdem die Prätendenten zu erkennen gegeben hatten, daß sie auch einer Unabhängigkeit des Gebietes zustimmen würden¹⁵¹). Die Durchführung dieser Empfehlungen steht freilich noch aus, da bisher insbesondere die Einzelheiten des Verfahrens für das empfohlene »Referendum« noch völlig offen sind¹⁵²).

Besonders erwähnt werden muß hier auch die Behandlung der Dekolonisierung Französisch-Somalilandes. Die UN-Generalversammlung hatte mit Res. 2228 (XXI) u. a. von der Absicht Frankreichs Kenntnis genommen, ein Referendum über den künftigen internationalen Status des Gebietes und seine innere Verfassung abzuhalten¹⁵³), und eine UN-Überwachung dieses Referendums empfohlen¹⁵⁴). Frankreich hielt das Referendum jedoch ohne Anwesenheit von UN-Beobachtern ab, was die UN-Generalversammlung mit Res. 2356 (XXII) nach Prüfung des Berichtes des 24er Ausschusses und der Umstände, unter denen das Referendum abgehalten worden war, bedauerte; zugleich forderte sie Frankreich nochmals auf, die nötigen politischen Bedingungen zu einer Verwirklichung des Rechts der Bevölkerung auf Selbstbestimmung und Unabhängigkeit zu schaffen — die Gewährleistung und Ausübung der politischen Grundrechte und eine Erlaubnis zur Rückkehr für alle Flüchtlinge in das Gebiet eingeschlossen (Res. 2356 (XXII) § 3). Vor allem diese Empfehlungen machen deutlich, daß die mit der Annahme der Res. 2356 (XXII) indirekt zum Ausdruck gebrachte Nichtanerkennung der Ergebnisse des Referendums¹⁵⁵) nicht nur auf der Weigerung Frankreichs beruht, mit den

^{150a}) Dazu besonders Res. 2711 (XXV) § 9.

¹⁵¹) Vgl. die entsprechenden Äußerungen im 24er Ausschuß, zusammenfassende Wiedergabe in UNY 1966, S. 588. Nach dem vorher strikt vertretenen Standpunkt, das Gebiet sei integraler Bestandteil Marokkos bzw. Mauretaniens, kam eine Verwirklichung des Selbstbestimmungsprinzips in diesem Gebiet nicht in Frage, da das im Widerspruch zu § 6 der Res. 1514 (XV) die territoriale Integrität des jeweiligen Prätendenten in Frage gestellt hätte; vgl. dazu die Argumentation der Prätendenten zur Goa-, Falkland-Inseln- und Gibraltar-Frage.

¹⁵²) Siehe African Recorder 1970, S. 2579 f., Morocco; A. Pautard, Monde Diplomatique 1970 Nr. 197, S. 13.

¹⁵³) Vgl. UN Doc. A/6700 chapter XII §§ 10, 11.

¹⁵⁴) Daneben enthält die Resolution inhaltlich den bis dahin entwickelten Kriterien entsprechende Empfehlungen hinsichtlich des Verfahrens zur Verwirklichung des Selbstbestimmungsgrundsatzes.

¹⁵⁵) Entscheidung für ein Verbleiben im Rahmen des französischen Staatsverbandes bei vergrößerter interner Autonomie, vgl. den Bericht des 24er Ausschusses, GAOR (XXII) Annexes, Addendum to agenda item 23 (A/6700) chapter XII §§ 20 und 33.

UN bei der Abhaltung des Referendums zusammenzuarbeiten, sondern ebenso sehr darauf, daß die Umstände, unter denen das Referendum abgehalten wurde, keine hinreichende Objektivität des Ergebnisses zu sichern schienen. Grundlage der besonders hervorgehobenen Forderung nach der Gewährung der politischen Grundfreiheiten scheinen vor allem Beschwerden Somalias und von Petenten gewesen zu sein, nach denen während der Abhaltung des Referendums vor allem die Meinungsfreiheit und die Versammlungsfreiheit beschränkt und für die Unabhängigkeit eintretende Bewohner willkürlich ausgewiesen worden seien¹⁵⁶⁾.

Mit dieser erneuten Stellungnahme zu den Bedingungen, die bei angemessener Verwirklichung des Selbstbestimmungsgrundsatzes gewahrt sein müssen, bleibt die UN-Generalversammlung ganz im Rahmen ihrer vorhergehenden Praxis. Das verdient insofern besondere Hervorhebung, als die im Falle Französisch-Somalilandes vorgebrachten Beschwerden weitgehend dem zu entsprechen scheinen, was der Bericht des UN-Beauftragten für die Abhaltung des Selbstbestimmungsaktes in West-Irian feststellt. Darauf wird noch zurückzukommen sein.

5. Abgesehen von den Vorgängen im Rahmen der UN ist eine Verwirklichung des Selbstbestimmungsgrundsatzes, die im Rahmen dieser Untersuchung von Bedeutung wäre, nach den Plebisziten ausgangs des ersten Weltkrieges und im Saargebiet 1935¹⁵⁷⁾ selten geworden.

a) Auszuschließen ist hier zunächst die Volksabstimmung, die in den Gebieten abgehalten wurde, die nach dem italienischen Friedensvertrag an Frankreich abgetreten worden sind¹⁵⁸⁾. Denn diese Volksabstimmung beruht ausschließlich auf französischem Verfassungsrecht¹⁵⁹⁾.

Gleiches gilt für die von Frankreich in seinen indischen Besitzungen abgehaltenen Selbstbestimmungsakte. Obgleich die Präambel des französischen-

¹⁵⁶⁾ Vgl. den zusammenfassenden Bericht in UNY 1967, S. 133, 666; siehe ferner UN Doc. A/6700 chapter XII §§ 131 ff., 155 ff., 204 ff.; statistische Angaben zur wahlberechtigten Bevölkerung und zu dem Ausgang des Referendums §§ 33-35, zu den Stellungnahmen der politischen Parteien in Französisch-Somaliland §§ 26-32.

¹⁵⁷⁾ Siehe dazu die vergleichende Gegenüberstellung des UN-Sekretariats, Doc. A/C.4/351; W a m b a u g h, Rec. d. C. Bd. 18 (III), S. 149 ff.; dies., Plebiscites ... (a. a. O. oben Anm. 72); dies., The Saar Plebiscite (1940); diese Arbeiten beschäftigen sich insbesondere mit den Garantien, die zur Sicherstellung eines objektiven Ergebnisses für wesentlich gehalten und in der Praxis beachtet worden sind, und lassen den Schluß zu, daß jene im allgemeinen weitgehend denen entsprachen, die in der Praxis der UN erneut formuliert worden sind. Für vor dem ersten Weltkrieg liegende Anwendungsfälle des Selbstbestimmungsgrundsatzes vgl. S. W a m b a u g h, A Monograph on Plebiscites (1920).

¹⁵⁸⁾ Tenda, Briga.

¹⁵⁹⁾ Art. 27 (2) der Verfassung vom 27. 10. 1946.

indischen Vertrages über die Zession Chandernagores vom 2. Februar 1951¹⁶⁰) ausdrücklich von einem Selbstbestimmungsrecht der betroffenen Bevölkerung spricht, macht schon die einseitige Formulierung dieses Absatzes klar ("the French Government ... decided ... to recognize that the people of the French Settlements in India have the right to determine for themselves their destiny and their future status"), daß das in Chandernagore abgehaltene Referendum ausschließlich auf einer Entscheidung Frankreichs beruht, mit der es seiner Verfassung genügen wollte¹⁶¹). In den übrigen Besitzungen, Pondichéry, Karikal, Yanaon und Mahé, konnten dagegen nur die gewählten Vertreter der Bevölkerung befragt werden¹⁶²).

Derartige einseitig von einem Staat zur Erfüllung seiner innerstaatlichen Verfassung vorgenommene Selbstbestimmungsakte lassen sich nicht der internationalen Übung zurechnen. Ihre Organisation orientiert sich nach den speziellen Anforderungen des innerstaatlichen Rechts und kaum — wenn überhaupt — nach internationalen Präzedenzfällen. Überdies, das ist für die Frage einer Bildung von Gewohnheitsrecht wesentlich¹⁶³), dürfte sich eine Untersuchung der *opinio iuris sive necessitatis* des betroffenen Staates regelmäßig mit der Feststellung begnügen müssen, er habe seinem innerstaatlichen Recht genügen wollen; irgendein internationaler Bezug dagegen wird sich kaum jemals erkennen lassen¹⁶⁴).

b) Einen Fall internationaler Anwendung des Selbstbestimmungsgrundsatzes stellt dagegen das Referendum im Treuhandgebiet Französisch-Togoland dar. Es wurde von Frankreich zur Erfüllung seiner Ver-

¹⁶⁰) UNTS 203, Nr. I 2744, S. 155.

¹⁶¹) Eine andere Beurteilung dürfte sich auch nicht aus dem in der Präambel ebenfalls in Bezug genommenen Briefwechsel zwischen Frankreich und Indien vom 29. 6. 1948 ergeben, mit dem Indien den französischen Standpunkt akzeptiert zu haben scheint, daß vor einer Vereinbarung über den Status der Gebiete die Bevölkerung in einem Referendum ihrem Willen müsse Ausdruck verleihen können; ebenso A. Coret, *Revue Juridique et Politique de l'Union Française*, Jg. 9 (1955), S. 577 ff., 697 ff., bes. 709 f., 718 f., 721 ff., mit weiteren Einzelheiten; vgl. auch Hans Schneider, Art. «Pondichéry», in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch Bd. 2 (2. Aufl. 1961); unklar Rabl, Selbstbestimmungsrecht, S. 201 ff., 204.

¹⁶²) Auf dieses Verfahren hatten sich Frankreich und Indien schließlich geeinigt, nachdem Indien zunächst jeden Gedanken an eine Selbstbestimmung der unmittelbar betroffenen Bevölkerung zurückgewiesen hatte — für Einzelheiten vgl. Coret, a. a. O., bes. S. 726 ff., 734 f.; Hans Schneider, a. a. O.; Text des Zessionsvertrages in RGDIP Bd. 59 (1955), S. 703.

¹⁶³) Vgl. dazu unten S. 237 ff., 239 ff.

¹⁶⁴) Ähnlich Johnson, *Self-determination*, S. 61. Auch das Memorandum des UN-Sekretariats über "Plebiscites held since 1920 under the Control of International Organizations" schließt Plebiszite, die einseitig von einem Staat abgehalten werden, aus und unterscheidet sie vom internationalen Plebiszit, UN Doc. A/C. 4/351 §§ 2, 3, 4.

pflichtungen aus Art. 76 UN-Charta und seines Treuhandvertrages¹⁶⁵) abgehalten und stellte die Bevölkerung vor die Wahl der Fortsetzung des Treuhandsystems oder der Annahme eines Statuts, das die Errichtung einer autonomen Republik Togo im Rahmen der Französischen Union vorsah¹⁶⁶). Für diese zweite Lösung stimmte eine große Mehrheit¹⁶⁷). Eine UN-Überwachung des Referendums fand nicht statt, da ein diesbezüglicher Resolutionsentwurf Frankreichs im Treuhandratsrat infolge Stimmengleichheit gescheitert war¹⁶⁸). Frankreich hatte jedoch eine besondere Referendumsverwaltung eingesetzt¹⁶⁹), die für die Organisation des Referendums verantwortlich war und nach deren Bericht sowohl Organisation wie Abhaltung des Referendums Garantien für ein dem Willen der Bevölkerung entsprechendes Ergebnis boten, die etwa denen im Falle der Plebiszite in den übrigen Treuhandgebieten entsprachen¹⁷⁰).

Eine Volksabstimmung war auch vorgesehen im deutsch-französischen Abkommen über das Statut der S a a r vom 23. Oktober 1954¹⁷¹) (Art. I). Der Saarbevölkerung sollte damit die Möglichkeit gegeben werden, mit der Annahme oder Ablehnung eines europäischen Statuts über den künftigen internationalen Status der Saar zu entscheiden. Das Abkommen ist insofern besonders interessant, als es mittelbar Regeln für eine freie Abstimmungskampagne enthält; denn nach Art. X und VI (1) sollte die Volksabstimmung erst drei Monate nach Aufhebung solcher Bestimmungen stattfinden, die politische Parteien, Vereine, Zeitungen und öffentliche Versammlungen einer Genehmigung unterwarfen. Weitere sehr konkrete Leitlinien für Organisation und Durchführung der Volksabstimmung er-

¹⁶⁵) Vgl. GAOR (XI) Annexes, agenda item 39, Doc. A/3169 § 23, Doc. A/3169/Add. 1 (Part II) Annex I, Introduction.

¹⁶⁶) Vgl. GAOR (XI) Annexes, agenda item 39, Doc. A/3169/Add. 1 (Part II) §§ 5-7; Text des Statuts *ibid.* Annex I appendix.

¹⁶⁷) GAOR (XI) Annexes, agenda item 39, Doc. A/3169/Add. 1 (Part II) § 7, Annex I *sub* III.

¹⁶⁸) TCOR 18th Session, 747 Mtg.; GAOR (XI) Annexes, agenda item 39, Doc. A/3169 § 34.

¹⁶⁹) GAOR (XI) Annexes, agenda item 39, Doc. A/3169/Add. 1 (Part II) Annex I *sub* II.

¹⁷⁰) Vgl. dazu oben S. 218 f. Für Einzelheiten siehe den Bericht der Referendumsverwaltung GAOR (XI) Annexes, agenda item 39, Doc. A/3169/Add. 1 (Part II) Annex II chapters III und IV (Registrierung), V und IX (Abstimmungsverfahren), I, VI und VII (Abstimmungskampf, Teilnahme aller politischen Parteien, Information der Bevölkerung durch Referendumsverwaltung). Die UN-Generalversammlung hat jedoch zunächst einer Beendigung des Treuhandabkommens nicht zugestimmt (vgl. Res. 1046 (XI)), sondern das Ergebnis von allgemeinen, unter UN-Überwachung abgehaltenen Wahlen abgewartet, die in die volle Unabhängigkeit führten (vgl. Res. 1182 (XII), 1253 (XIII), 1416 (XIV)). Siehe auch R. F r e u d e n b e r g, ZaöRV Bd. 18 (1957/58), S. 287 ff., 308 ff.

¹⁷¹) BGBl. 1955 II, S. 296 ff.; abgedruckt ArchVR, Bd. 5 (1955/56), S. 467 ff.

ließ der Rat der WEU auf Grund der ihm durch das Abkommen übertragenen Befugnisse mit einer EntschlieÙung vom 11. Mai 1955¹⁷²⁾; sie nahm weitgehend Empfehlungen auf, zu denen der van der Goes van Naters-Bericht auf Grund einer Analyse der früheren Plebiszitpraxis gelangt war¹⁷³⁾, und regelte insbesondere die Abstimmungsberechtigung, die Gewährleistung eines freien und gleichen Abstimmungskampfes sowie die Überwachung der Vorbereitungszeit und des Abstimmungsvorganges durch eine europäische Kommission (Art. 5, 6, 8, 14)¹⁷⁴⁾. Auf Grund dieser Vorschriften ergab sich u. a. für die prodeutschen Parteien, die zuvor in ihrer Tätigkeit behindert worden waren, die Möglichkeit freier politischer Betätigung und öffentlicher Äußerung ihrer Wünsche für den künftigen Status der Saar¹⁷⁵⁾. Die Volksabstimmung fand am 23. Oktober 1955 statt und ergab eine Mehrheit gegen das Statut. Dem damit indirekt zum Ausdruck gebrachten Wunsch der Saarbevölkerung auf Einbeziehung in den Geltungsbereich des Grundgesetzes trugen die Vertragspartner bei ihren weiteren Verhandlungen Rechnung und vereinbarten schließlich mit dem Vertrag zur Regelung der Saarfrage vom 27. Oktober 1956¹⁷⁶⁾ die Einbeziehung des Saargebietes in die Rechtsordnung der Bundesrepublik¹⁷⁷⁾.

Die Abhaltung einer Volksabstimmung war auch Gegenstand der zwischen einer französischen und einer algerischen Delegation getroffenen Abmachungen von Evian zur Lösung der Algerien-Frage. Wie sich aus der *Déclaration générale* der französischen Regierung vom 19. März 1962 (IV) ergibt¹⁷⁸⁾, erstreckten sich die Vereinbarungen auf Garantien zur

¹⁷²⁾ Textabdruck *Annuaire européen*, Bd. 2 (1956), S. 348 ff., deutsch EA 1955, S. 7924 ff. Eine konkret gefaßte Ermächtigung zum Erlass von Verfahrensvorschriften zur Durchführung der Volksabstimmung enthält das Abkommen nicht. Auch gibt es selbst keinen inhaltlichen Rahmen für das Verfahren zur Abhaltung der Volksabstimmung (mit Ausnahme der bereits erwähnten Art. X und VI).

¹⁷³⁾ Conseil de l'Europe, *Assemblée Consultative*, 6ème Session, Annex au Doc. 225 (Le Statut futur de la Sarre), S. 237 ff., bes. 240 ff.

¹⁷⁴⁾ Entsprechend Art. 12 der EntschlieÙung ergingen im Saarland Gesetze, die in Übereinstimmung mit diesen Leitlinien die Einzelheiten des Verfahrens für die Volksabstimmung regelten — vgl. dazu die Berichte von I. Seidl-Hohenveldern, ArchVR, Bd. 5 (1955/56), S. 445 ff., 451 f., mit Hinweisen, und K. Altmeyer, EA 1956, S. 9049 ff., 9050; siehe auch den Bericht des WEU-Rates an die Versammlung der WEU, WEU Assembly Proceedings 1st Session 2nd Part, S. 205 ff.

¹⁷⁵⁾ Vgl. dazu die Berichte von Seidl-Hohenveldern und Altmeyer, a. a. O.

¹⁷⁶⁾ BGBl. 1956 II, S. 1589 ff.; Textabdruck ArchVR, Bd. 6 (1956/57), S. 200 ff.

¹⁷⁷⁾ Für weitere Einzelheiten vgl. die Berichte von Seidl-Hohenveldern, ArchVR, Bd. 5, S. 445 ff., bes. 452 ff., Altmeyer, EA 1956, S. 9049 ff., bes. 9056 ff., E. J. Peterson, *Annuaire européen*, Bd. 4 (1958), S. 226 ff.; zum Vertrag zur Regelung der Saarfrage besonders Fritz Münch, ZaöRV Bd. 18 (1957/58), S. 1 ff.

¹⁷⁸⁾ *Déclaration gouvernementale* du 19 mars 1962 relative à l'Algérie, J. O. Lois et décrets, 20. 3. 1962, S. 3019—3022; Textabdruck ZaöRV Bd. 23 (1963), S. 50 ff.

Durchführung des Selbstbestimmungsaktes; hierzu heißt es in Kapitel 1 c) der *Déclaration générale*, das die ausgehandelten Bedingungen im einzelnen wiedergibt¹⁷⁹⁾: «La liberté et la sincérité de la consultation seront garanties conformément aux règlements fixant les conditions de la consultation d'autodétermination»¹⁸⁰⁾. Das Referendum wurde am 1. Juli 1962 abgehalten und führte zur Entstehung eines unabhängigen algerischen Staates¹⁸¹⁾.

Auch das zwischen Malaya, Indonesien und den Philippinen abgeschlossene Abkommen von Manila greift in seinen Art. 10 und 11 auf den Selbstbestimmungsgrundsatz zurück, um einen zwischen den Parteien bestehenden Streit über die vorgesehene Einbeziehung von Sabah und Sarawak in die zu gründende Malaysische Föderation zu bereinigen. Eine gemeinsame Erklärung vom 5. August 1963 präzisiert hinsichtlich der anzuwendenden Methode, der UN-Generalsekretär solle unter Zugrundelegung von Principle IX der Res. 1541 (XV)¹⁸²⁾ "by a fresh approach" die Wünsche der betroffenen Bevölkerung ermitteln und dabei insbesondere die zurückliegenden allgemeinen Wahlen in Sabah und Sarawak in Betracht ziehen; diese sollten vor allem darauf überprüft werden, ob die Bildung der Föderation von Malaysia eine Hauptfrage des Wahlkampfes war, ob die Wahlregister ordnungsgemäß geführt worden waren, ob die Wahlen frei und die Stimmen ordnungsgemäß abgegeben und ausgezählt worden waren, schließlich ob das Abstimmungsergebnis dadurch beeinträchtigt sein konnte, daß Stimmberechtigte wegen Abwesenheit vom Gebiet oder Verhaftung wegen politischer Tätigkeit an der

¹⁷⁹⁾ Vgl. dazu Frowein, ZaöRV Bd. 23, S. 36 f.

¹⁸⁰⁾ Die Verwirklichung dieser Bestimmung erfolgte durch das Dekret der französischen Regierung 62/305 vom 19. 3. 1962 (J. O., 20. 3. 1962, S. 3034 f.), das ins einzelne gehende Vorschriften u. a. über die Wahlberechtigten, die Wahlkampagne, die Organisation des Abstimmungsvorganges und die Überwachung des Selbstbestimmungsaktes enthält. — Obwohl die Situation nicht ganz eindeutig ist, dürfte es sich bei der Abmachung über die Anwendung des Selbstbestimmungsgrundsatzes in Algerien nicht nur um einen innerstaatlichen, sondern um einen völkerrechtlich relevanten Vorgang handeln (vgl. dazu die ausführliche Würdigung bei Frowein, ZaöRV Bd. 23, S. 22 ff., 36 ff.). — Die Resolutionen der UN-Generalversammlung zur Algerien-Frage leisten keinen Beitrag zur Frage einer Verfahrensordnung bei der Verwirklichung des Selbstbestimmungsgrundsatzes, auf den die UN-Generalversammlung überhaupt erst Bezug nimmt, nachdem die beiden betroffenen Parteien eine entsprechende Einigung erreicht hatten; siehe besonders Res. 1573 (XV) (63-8-27) und 1724 (XVI). Vgl. dazu auch Johnson, Self-determination, S. 107 f., und Higgins (a. a. O. oben Anm. 54), S. 96 f.

¹⁸¹⁾ Für Einzelheiten vgl. Frowein, ZaöRV Bd. 23, S. 45 ff.

¹⁸²⁾ Vgl. dazu oben S. 212 f.

Stimmabgabe gehindert waren (Art. 4)¹⁸³). Entsprechend diesem Abkommen hat eine UN-Mission die Gebiete aufgesucht und nach Befragung gewählter Vertreter des Volkes sowie von Führern und Repräsentanten aller politischen Parteien und nichtpolitischer Gruppen festgestellt, die abgehaltenen Wahlen hätten in allen Punkten den an sie von den vertragschließenden Parteien gestellten Anforderungen entsprochen¹⁸⁴). Indonesien und die Philippinen haben dieses Ergebnis jedoch nicht anerkannt¹⁸⁵).

Ein weiteres Abkommen, das Malaysia und Indonesien am 11. August 1966 zur Normalisierung ihrer gegenseitigen Beziehungen abschlossen, sah daraufhin vor, daß Malaysia der Bevölkerung von Sabah und Sarawak Gelegenheit geben werde, "to reaffirm ... in a free and democratic manner through general elections the previous decision about their status in Malaysia"¹⁸⁶). Die allgemeinen Wahlen, die in Erfüllung dieses Abkommens 1967 in Sabah stattfanden, wurden durch Beobachter aus fünf asiatischen Staaten, darunter Indonesien, überwacht¹⁸⁷). Auch wenn bei diesem zweiten Abkommen und den anschließenden Wahlen der Gedanke einer Verwirklichung des Selbstbestimmungsprinzips nicht mehr ausdrücklich ausgesprochen worden ist¹⁸⁸), können beide Abkommen und ihre Durchführung als internationale Anwendungsfälle mittelbarer Selbstbestimmung vermöge allgemeiner Wahlen — wie im Falle der Cook Islands¹⁸⁹) —

¹⁸³) Text des Manila-Abkommens und der gemeinsamen Erklärung in UNTS 550, No. I 8029, S. 344 ff., 356 ff.

¹⁸⁴) Vgl. den zusammenfassenden Bericht der Mission und die *final conclusions* des UN-Generalsekretärs in UNY 1963, S. 42 f.; ferner United Nations Review, Bd. 10 (1963) Nr. 9, S. 14 f. Aus den *final conclusions* des UN-Generalsekretärs: "The election took place in an atmosphere free enough to enable the candidates and political parties to put their case before the electorate, and the people were able to express themselves freely by casting their votes in a polling system which provided the basic safeguards for secret balloting, and measures for the prevention and correction of abuses"; siehe auch K. R a b l, in: Studien und Gespräche über Selbstbestimmung und Selbstbestimmungsrecht, Bd. 1 (1964), S. 251.

¹⁸⁵) Vgl. UNY 1963, S. 43; siehe auch Asian Recorder 1963, S. 5469 SGP A; Asian Recorder 1965, S. 6492 MAL A; ferner K o s u t, Indonesia, S. 85 ff.

¹⁸⁶) Art. 1 des Vertrages, Text in Asian Recorder 1966, S. 7294 MAL B; vgl. dazu auch den Bericht von K o s u t, Indonesia, S. 105 f., der freilich die Vereinbarung über die für den Selbstbestimmungsakt vorgesehene Methode nicht zutreffend wiedergibt.

¹⁸⁷) Asian Recorder 1967, S. 7790 MAL A; im Mai 1969 in Malaysia abgehaltene allgemeine Wahlen, die ersten in Sarawak seit dem malaysisch-indonesischen Abkommen von 1966, scheinen einen internationalen Bezug nicht mehr gehabt zu haben, vgl. dazu die Berichte in Asian Recorder 1969, S. 8905 MAL C, 9033 MAL A.

¹⁸⁸) Nur Indonesien bezog sich ausdrücklich auf den Selbstbestimmungsgrundsatz, vgl. K o s u t, Indonesia, S. 106.

¹⁸⁹) Vgl. dazu oben S. 219 f.

angesehen werden. Freilich steckt in der »nachträglichen« UN-Überwachung der Wahlen in Sabah und Sarawak auf Grund der Übereinkünfte von Manila insofern ein neues Moment, als die UN-Mission neben einer Überprüfung der Wahlen gleichzeitig unmittelbar Ermittlungen über den Willen der betroffenen Bevölkerung angestellt und damit selbst eine Art unorganisiertes Plebiszit abgehalten hat.

Darauf lief wohl auch der bisher letzte Fall einer Verwirklichung externer Selbstbestimmung hinaus. Zur Lösung ihrer unterschiedlichen Auffassungen über den Status von Bahrain waren das Vereinigte Königreich und der Iran übereingekommen, von den Wünschen der betroffenen Bevölkerung auszugehen; zu diesem Zweck ersuchten die Parteien den UN-Generalsekretär, einen persönlichen Beauftragten nach Bahrain zu entsenden, der die Wünsche der dortigen Bevölkerung feststellen sollte¹⁹⁰). Die Parteien waren ferner übereingekommen, die Auswahl der Methoden für die Ausführung der dem persönlichen Beauftragten übertragenen Aufgaben dem UN-Generalsekretär zu überlassen¹⁹¹). Letzterem war dabei zugesichert worden, der Bevölkerung werde ein unbehinderter Zugang zu seinem Beauftragten und die Möglichkeit freier und privater Kundgabe ihrer Wünsche gewährt werden.

In Übereinstimmung mit dem Auftrag des UN-Generalsekretärs hat der persönliche Beauftragte vom 30. März bis 18. April 1970 mit einem Arbeitsstab Repräsentanten von Vereinigungen und Gruppen befragt, bei denen zu erwarten war, daß sie einen möglichst breiten Querschnitt der öffentlichen Meinung des Gebietes darstellen würden. Ergebnis dieser Befragung war eine überwältigende Mehrheit für einen unabhängigen Staat Bahrain¹⁹²). Entsprechend dem britisch-persischen Übereinkommen wurde der von dem persönlichen Beauftragten über diesen Vorgang erstattete Bericht dem UN-Sicherheitsrat vorgelegt, der ihn mit Res. 278 (1970) billigte. Aus der Debatte des UN-Sicherheitsrates hierüber verdient insbesondere eine Äußerung des Vertreters Frankreichs Beachtung, der darauf hinwies, daß der gegenwärtige Vorgang keine Präcedenzwirkung besitze; die Feststellung einer öffentlichen Meinung könne nicht die gleiche juri-

¹⁹⁰) Vgl. die *terms of reference*, UN Doc. S/9726 sowie S/9772, Report of the personal representative ... § 3.

¹⁹¹) Vgl. das *announcement* des UN-Generalsekretärs, vorletzter Absatz, UN Doc. S/9726, siehe ferner UN Doc. S/9772, Report of the personal representative ... § 4.

¹⁹²) Vgl. den Bericht des persönlichen Beauftragten UN Doc. S/9772 §§ 5, 6, 8, 28 ff., 42 ff., 52 ff. Im Annex befindet sich eine Liste der befragten Vereinigungen und Gruppen. Inzwischen hat das UK mit dem Abbau seiner »Präsenz« in Bahrain begonnen, siehe Asian Recorder 1970, S. 9753 Barein A.

stische Bedeutung haben wie eine demokratische Konsultation der Bevölkerung¹⁹³⁾.

Nicht zur Durchführung gelangten dagegen zwei anglo-ägyptische Vereinbarungen über einen Selbstbestimmungsakt im Sudan. Sie enthalten jedoch Bestimmungen zu seiner Verwirklichung und können insoweit als Beitrag zu einer internationalen Übung nicht übergangen werden. Das Abkommen über Selbstregierung und Selbstbestimmung für den Sudan vom 12. Februar 1953¹⁹⁴⁾ hatte zunächst vorgesehen, daß die sudanesishe Bevölkerung mittelbar, nämlich durch eine verfassunggebende Versammlung (Art. 12 des Abkommens), über den künftigen Status des Gebietes entscheiden sollte; diese verfassunggebende Versammlung sollte gewählt werden auf Grund eines Wahlgesetzes, das von dem in allgemeinen Wahlen unter internationaler Überwachung gewählten sudanesischen Parlament verabschiedet werden sollte; die Vorbereitungen für den Selbstbestimmungsakt einschließlich der Vorkehrungen für die Unparteilichkeit der Wahlen und die Sicherstellung einer freien und neutralen Atmosphäre sollten internationaler Überwachung unterliegen (Art. 10 des Abkommens)¹⁹⁵⁾. Durch Zusatzvereinbarung vom 3. Dezember 1955¹⁹⁶⁾ änderten die vertragschließenden Parteien in Übereinstimmung mit Wünschen des sudanesischen Parlamentes das vorgesehene Verfahren dahin, daß an Stelle der Entscheidung der verfassunggebenden Versammlung ein Plebiszit trat, das unter internationaler Überwachung bei Gewährleistung völliger Unparteilichkeit und Sicherstellung einer freien und neutralen Atmosphäre abgehalten werden sollte (Art. 10 und 12 des revidierten Abkommens). Am 19. Dezember 1955 faßte jedoch das Sudan-Parlament den Beschluß, die Unabhängigkeit des Sudan zu erklären. Diese ist von den vertragschließenden Parteien auch ohne Durchführung des vorgesehenen Plebiszits anerkannt worden¹⁹⁷⁾.

¹⁹³⁾ Vgl. den zusammenfassenden Bericht in UN Monthly Chron., Bd. 7 (1970) Nr. 6, S. 3 ff., mit Abdruck des Textes der Resolution des UN-Sicherheitsrates; siehe auch UN Monthly Chron., Bd. 7 (1970) Nr. 4, S. 56 f.; ferner den Bericht des UN-Generalsekretärs, GAOR (XXV), Suppl. 1, S. 70—74.

¹⁹⁴⁾ UNTS 161, Nr. I 2127, S. 157, Textabdruck ArchVR, Bd. 6 (1956/57), S. 340 ff.

¹⁹⁵⁾ Eine Reihe weiterer Vorschriften des Abkommens hatten ebenfalls die organisatorische Sicherung einer möglichst freien und neutralen Atmosphäre für den Selbstbestimmungsakt zum Ziel, vgl. dazu den Bericht von Honig, ArchVR, Bd. 6, S. 308 ff.

¹⁹⁶⁾ Text in ArchVR, Bd. 6, S. 344 ff.

¹⁹⁷⁾ Vgl. dazu den Bericht von Honig, a. a. O.; ferner ders., Art. »Sudan«, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch Bd. 3 (2. Aufl. 1962).

III

Für eine Auslegung des indonesisch-niederländischen Abkommens über West-Irian dürfte die ziemlich konsistente internationale Praxis innerhalb und außerhalb der UN bei der Anwendung bestimmter Verfahrensformen zur Verwirklichung des Selbstbestimmungsgrundsatzes relativ klare Leitlinien setzen.

Durch internationale Übung belegt erscheinen insbesondere zwei Methoden einer Feststellung des Willens der Bevölkerung: Die unmittelbare durch Plebiszit und die mittelbare durch Entscheidung von *duly elected representatives*, wobei von Bedeutung sein dürfte, wie weit bei der Wahl die bevorstehende Entscheidung über den internationalen Status des Gebietes eine Rolle gespielt hat. Die beiden übrigen Methoden, die bei der Untersuchung der Praxis festgestellt werden konnten: Feststellung der öffentlichen Meinung durch einen neutralen Dritten (besonders Bahrain) und Abhaltung von Wahlen mit Betonung der Frage des internationalen Status des Gebietes, jedoch ohne nachfolgende Entscheidung der gewählten Vertreter (Malaysia), haben im Rahmen des Abkommens keine Bedeutung, da es einerseits das Abstimmungsrecht aller erwachsenen Einwohner (Art. XVIII d) vorsieht, andererseits eine Frage formuliert, die unmittelbar beantwortet werden soll.

Die Verweisung auf eine internationale Übung bedeutet also zunächst, daß der Selbstbestimmungsakt in Form eines Plebiszits oder einer Befragung gewählter Vertreter der Bevölkerung zu organisieren sei. Übereinstimmung mit der internationalen Praxis ist jedoch ferner, wie oben festgestellt, nur möglich bei Erfüllung folgender Grundanforderungen: ausreichende und unparteiliche Information der Bevölkerung über Inhalt und Tragweite des Selbstbestimmungsaktes durch die organisierende Verwaltung, freier und unbeeinflusster Abstimmungskampf aller daran interessierten Personen und politischen Gruppierungen im fraglichen Gebiet, Organisation von Registrierung und Abstimmungsvorgang, die eine geheime und unbeeinflusste Wahl der Stimmberechtigten gewährleisten.

Soweit damit die Garantie politischer Grundrechte angesprochen ist, greift Art. XXII (1) des Abkommens als Spezialregel ein. Im übrigen aber ist jedenfalls grundsätzlich davon auszugehen, daß die Verweisung auf die internationale Praxis diese Bedingungen in das Abkommen einbezog¹⁹⁸⁾.

¹⁹⁸⁾ Dabei bedarf es hier keiner Feststellung, ob die Bestimmung, daß der Selbstbestimmungsakt auszuführen sei *in accordance with international practice*, nur auf den damaligen Stand oder auf den Stand der internationalen Praxis zum Zeitpunkt der Ab-

Allerdings darf hier nicht übersehen werden, daß ihre Übernahme nur insoweit in Frage kommen konnte, als dem nicht die unvergleichliche Unterentwickeltheit des betroffenen Gebietes entgegen stand¹⁹⁹⁾, von der die vertragschließenden Parteien ausgegangen sind und die in Art. XV des Abkommens ihren indirekten Niederschlag gefunden hat²⁰⁰⁾. Auch darf nicht übersehen werden, daß nach der Entstehungsgeschichte der relativ lange Zeitraum zwischen der Übernahme der Verwaltung durch Indonesien und dem Endtermin für eine Abhaltung des Selbstbestimmungsaktes dazu bestimmt war, Indonesien eine Einflußnahme auf die Willensbildung der eingeborenen Bevölkerung einzuräumen. Aber wohl doch nur während der Übergangszeit, nicht auch bei der Organisation des Selbstbestimmungsaktes; sonst hätte der im Abkommen mehrfach verwandte Begriff *freely expressed wishes* und die Einbeziehung der internationalen Übung keinerlei Sinn.

Was von den in der internationalen Praxis entwickelten Leitlinien im konkreten Fall verwirklicht werden konnte, ist naturgemäß von außen schwer feststellbar. Jedenfalls nach dem Bericht des Beauftragten des UN-Generalsekretärs hat Indonesien jedoch diese Leitlinien und die Bestimmung zur Gewährleistung der politischen Grundrechte (Art. XXII (1)) nicht beachtet und damit insoweit das Abkommen verletzt²⁰¹⁾. Für das indonesisch-niederländische Verhältnis hat das allerdings keine Bedeutung mehr, nachdem die Niederlande in Kenntnis des Berichtes das Ergebnis des Selbstbestimmungsaktes ausdrücklich anerkannt haben²⁰²⁾.

haltung des Selbstbestimmungsaktes verwies. Denn bereits zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses hatten sich diejenigen Verfahrensformen in der internationalen Praxis herausgebildet, die auch jetzt das Feld beherrschen.

¹⁹⁹⁾ Die Kriterien waren allerdings mit Erfolg bei den Plebisziten in den Treuhandsgebieten berücksichtigt worden, wo man es ebenfalls weitgehend mit Analphabeten zu tun hatte. Vgl. oben S. 218 f.

²⁰⁰⁾ Dies ist auch die Auslegung, die der Beauftragte des UN-Generalsekretärs dem Abkommen gegeben hat, vgl. dazu oben S. 203 f.

²⁰¹⁾ Interessant ist in diesem Zusammenhang, daß es auch Indonesien für möglich gehalten zu haben scheint, bei der Abhaltung des Selbstbestimmungsaktes mindestens teilweise Methoden anzuwenden, die internationaler Praxis entsprochen hätten und vom UN-Beauftragten angeregt worden waren; vgl. UN Doc. A/7723 Annex II § 33.

²⁰²⁾ Ob eine Zustimmung der UN-Generalversammlung zu einer vertragswidrigen Abhaltung des Selbstbestimmungsaktes erforderlich war, kann hier dahinstehen. Es dürfte davon abhängen, ob und wie weit die UN Vertragspartner geworden sind. Nach Auffassung des UN-Generalsekretärs sind sie es nicht, da das Abkommen nicht *ex officio*, sondern im Namen der vertragschließenden Parteien registriert wurde. (Ebenso wohl der UN-Beauftragte für West-Irian, vgl. UN Doc. A/7723 Annex I §§ 77, 108, 109. Vgl. hierzu auch SCOR 6th Sess., Spec. Suppl. 1 (S. 2087) § 41. Anderer Ansicht H. Ch'in, *Capacity of International Organisations to conclude Treaties* (1966), S. 53/54, 55 ff., 58 f., mit Darstellung der Praxis.) Jedenfalls hat die UN-Generalversammlung mit Res. 2504

IV

1. Wie weit diese Praxis dagegen gewohnheitsrechtsbildend gewirkt hat, ist schwieriger zu beurteilen. Im Schrifttum hat man bisweilen die Auffassung vertreten, ihr liege eine entsprechende Rechtsüberzeugung zugrunde, und gefolgert, es sei inzwischen gewohnheitsrechtlich gesichert, daß ein externer Selbstbestimmungsakt nur in der Form des Plebiszits oder einer demokratischen indirekten Methode und jedenfalls nur bei Bestehen freier Verfassungseinrichtungen, einer »freien Atmosphäre« im oben entwickelten Sinne und bei Gewährleistung einer unparteilichen Organisation durchgeführt werden könne²⁰³).

2. Sicherlich ist auffällig, wie konsequent die internationale Praxis auf einheitliche Verfahrensformen zurückgreift, die ein möglichst objektives Verfahren und Ergebnis bei der Anwendung des Selbstbestimmungsgrundsatzes sicherstellen sollen. Auf dieser Linie liegt auch das indonesisch-niederländische Abkommen über West-Irian mit seinen Bestimmungen über die Gewährleistung der politischen Grundrechte und die Abstimmungsberechtigung aller eingeborenen Erwachsenen, die ihre Wünsche frei zum Ausdruck bringen können sollten. Bemerkenswert ist überdies, daß nicht nur das Abkommen vom Bestehen einer für die nähere Definition eines »freien« Selbstbestimmungsverfahrens verwertbaren internationalen Praxis ausgeht²⁰⁴), sondern daß etwa auch der Ausschuß für Allgemeine Angelegenheiten des Europarates angesichts des Entwurfes einer Vorschrift für ein »freies« Referendum an der Saar u. a. die Fragen einer Information der Abstimmungsberechtigten, eines freien Abstimmungskampfes und einer neutralen Organisation nach internationaler Praxis in seine Überlegungen einbezieht²⁰⁵). Der Rat der WEU hat ebenfalls mit dem Begriff des Referendums sehr konkrete Vorstellungen in Bezug auf Garantien für ein objektives Ergebnis verbunden, wie seine ohne eine inhaltlich konkretisierte Ermächtigung gefaßte Entschließung über das Verfahren für das Saar-Referendum erkennen läßt²⁰⁶).

(XXIV) zum Ausdruck gebracht, daß sie die dem UN-Generalsekretär und seinem Beauftragten durch das Abkommen übertragenen Aufgaben für erfüllt halte, worin eine indirekte Billigung des von Indonesien abgehaltenen Selbstbestimmungsaktes liegen dürfte.

²⁰³) So vor allem R a b l, Selbstbestimmung und Selbstbestimmungsrecht, Bd. 1, S. 248 f., 251, 253; d e r s., Selbstbestimmungsrecht der Völker, S. 150—153, 155, 156 f., 164.

²⁰⁴) Wobei sich allerdings der indonesische Bericht über den Selbstbestimmungsakt bemüht, der Bezugnahme auf die internationale Übung konkrete Folgen abzuerkennen, vgl. UN Doc. A/7723 Annex II § 9.

²⁰⁵) Conseil de l'Europe, Ass. Consultative 6ème Sess. Annex zu Doc. 225 (Le Statut futur de la Sarre), S. 237 §§ 685—686.

²⁰⁶) Vgl. dazu oben S. 229 f.

Der Eindruck der Konsistenz der internationalen Praxis verstärkt sich noch dadurch, daß in Fällen, in denen sich ein Prätendent nicht einer freien Willensäußerung der Bevölkerung des betroffenen Gebietes unterwerfen wollte, eine eindeutige Stellungnahme zugunsten des Selbstbestimmungsgrundsatzes vermieden und nicht etwa versucht worden ist, ein Verfahren durchzusetzen, das dem Prätendenten günstige Ergebnisse sicherstellen sollte. Gleichwohl erscheint es sehr fraglich, ob aus dieser Praxis bereits auf die Bildung von Gewohnheitsrecht für eine Verfahrensordnung zur Verwirklichung des Selbstbestimmungsgrundsatzes geschlossen werden kann.

3. Auch wenn jüngst die Voraussetzungen der Bildung von Gewohnheitsrecht wieder einmal kontrovers geworden sind, dürfte neben dem Erfordernis einer allgemeinen Übung nicht verzichtet werden können auf das subjektive Element der Überzeugung derjenigen, die an dieser Übung beteiligt sind, daß es sich um die Anwendung von ungeschriebenen Völkerrechtssätzen handelt²⁰⁷).

a) Zur Allgemeinheit der Übung, die auch im Sinne einer gewissen repräsentativen Teilnahme verstanden werden muß, ist hier nur soviel zu sagen: Man wird einen Staat des »sozialistischen Lagers« vergeblich im Kreise derjenigen suchen, die an der bisher erörterten internationalen Praxis teilgenommen haben. Man wird dagegen die Allgemeinheit der Praxis nicht mit dem Hinweis in Frage stellen können, daß eine Reihe von Staaten — wie auch die UN — wiederholt die Befreiungsrevolution²⁰⁸) oder die bloße einseitige Gewährung der Unabhängigkeit an ein bis dahin abhängiges Gebiet als Methode der Verwirklichung des Selbstbestimmungs-

²⁰⁷) Vgl. statt vieler I. C. J. Reports 1969, S. 42 ff. §§ 71, 73, 74, 77, 78 (Festlandsockel), abgedruckt ZaöRV Bd. 29 (1969), S. 476 ff.; M. Sørensen, *Sources du Droit International* (1946), S. 105 ff.; A. Verdross, ZaöRV Bd. 29, S. 649 ff.; W. Wengler, *Völkerrecht*, Bd. 1 (1964), S. 174 f.; Berber, *Lehrbuch des Völkerrechts*, Bd. 1 (1960), S. 42 f., mit zahlreichen weiteren Nachweisen; ferner H. Kelsen, *Principles of International Law* (2. Aufl. hrsg. von R. W. Tucker, 1966), S. 450—451; P. Guggenheim, *Traité de Droit International Public*, Bd. 1 (2. Aufl. 1967), S. 103—105; K. Marek, *Revue Belge de Droit International*, Bd. 6 (1970), S. 55 f.

²⁰⁸) Vgl. Res. 2105 (XX), 2160 (XXI), 2326 (XXII), 2383 (XXIII), 2395 (XXIII), 2396 (XXIII), 2446 (XXIII), 2597 (XXIV); siehe ferner die Textentwürfe und Stellungnahmen im Special Committee on Principles of International Law concerning friendly Relations and Co-operation among States: GAOR (XXIV) Suppl. No. 19 (A/7619) § 180 VI, §§ 138, 139, 145, 166 (Textentwürfe der Tschechoslowakei, Algeriens, Burmas, Kameruns, Dahomeys, Ghanas, Indiens, Kenias, Libanons, Madagaskars, Nigerias, Syriens, der Vereinigten Arabischen Republik, Jugoslawiens, Polens, Rumäniens und der UdSSR); ferner UN Doc. A/AC. 125/SR. 111—114, S. 20 (Polen), S. 23 (Frankreich), S. 51 (Jugoslawien); gegen diese Stellungnahmen vor allem das UK, a. a. O., S. 25. Dazu auch A. Khol, *Revue des droits de l'homme*, Bd. 3 (1970), S. 28.

grundsatzes anerkannt haben²⁰⁹). Beide Methoden sind zwar insofern unvereinbar mit der bisher erörterten Praxis, als sie keinerlei Garantie dafür bieten, daß der schließlich erreichte Status dem freien Willen einer Mehrheit der unmittelbar betroffenen Bevölkerung entspricht²¹⁰); von einer allgemeinen Praxis hinsichtlich der Formen der Verwirklichung eines Selbstbestimmungsrechtes der Völker, wie es in den UN postuliert worden ist, kann deshalb keine Rede sein; Befreiungsrevolution und einseitige Gewährung der staatlichen Unabhängigkeit scheiden aber kraft ihrer Eigenart als Methoden der Durchführung eines vereinbarten oder sonst auf völkerrechtlicher Grundlage beruhenden Selbstbestimmungsaktes aus. Bei der Feststellung der diesbezüglichen Praxis — und nur um die Frage einer Verfahrensordnung für den vereinbarten Selbstbestimmungsakt geht es in dieser Untersuchung — haben sie darum kein Gewicht.

b) Anders bei der Prüfung, wie weit der internationalen Praxis eine *opinio iuris sive necessitatis* zugrundeliegt. Die Stellungnahmen zugunsten dieser beiden Methoden, ebenso die Vorbehalte der allgemeinen UN-Generalversammlungsresolutionen²¹¹), die aufgestellten Grundsätze dürften nicht im Sinne einer Behinderung auf dem Wege zu vollem *self-government* verstanden werden, sind ein starkes Indiz gegen das Bestehen einer der bisher festgestellten internationalen Praxis entsprechenden Rechtsüberzeugung. Wesentlicher Inhalt dieser Überzeugung müßte wohl die Koppelung des externen Selbstbestimmungsaktes mit der »freien«, unmittelbar oder mittelbar erfolgenden Kundgabe des informierten und unbeeinflussten Willens der Mehrheit einer Bevölkerung unter unparteilicher internationaler Überwachung sein. Würden diese Kriterien allgemein als Konstituens des externen Selbstbestimmungsaktes angesehen, wäre es kaum möglich, Vorgänge als Verwirklichung externer Selbstbestimmung zu begreifen, bei denen diese *essentialia* keinerlei Bedeutung haben.

Gegen eine Rechtsüberzeugung im Sinne der bisher festgestellten Praxis spricht auch die vollständige Schweigsamkeit der Declaration on Principles of International Law concerning friendly Relations and Co-operation among States zu Verfahrensfragen bei der Anwendung des Selbstbestimmungsgrundsatzes²¹²). Die Deklaration geht damit weit hinter die bisher bestehende Praxis vor allem der UN-Generalversammlung zurück. Das erscheint um so bemerkenswerter, als sich der mit der Formulierung der

²⁰⁹) Vgl. dazu z. B. K l o s s, Vereinte Nationen 1966, S. 202.

²¹⁰) Besonders instruktiv Res. 648 (VII), 742 (VIII), 1541 (XV), die alle Anforderungen an ein objektives Verfahren fallen lassen, sofern Ergebnis der Dekolonisierung die Unabhängigkeit ist. Vgl. dazu oben S. 212 f., 222 f.

²¹¹) Res. 567 (VI), 648 (VII), 742 (VIII), 1541 (XV); vgl. oben S. 212 f.

²¹²) Vgl. dazu auch oben S. 211 f.

Prinzipien beauftragte Ausschuß u. a. auf die Übung der UN und der Staaten bei der Anwendung der in der UN-Charta niedergelegten Grundsätze stützen sollte (Res. 1966 (XVIII) § 1 a, § 5 b)²¹³). Auf mehr als so allgemeine Grundsätze wie das Recht der Völker, "freely to determine ... their political status", und eine Pflicht der Staaten, selbst zur Verwirklichung des Selbstbestimmungsgrundsatzes beizutragen und die Arbeit der UN auf diesem Gebiet zu unterstützen, "in order to bring a speedy end to colonialism, having due²¹⁴) regard to the freely expressed will of the peoples concerned"²¹⁵), vermochte man sich jedoch nicht zu einigen²¹⁶) — trotz des Vorliegens von Textentwürfen des Vereinigten Königreichs und der USA, die wenigstens Ansätze für Vorbedingungen und Verfahren bei der Durchführung des Selbstbestimmungsgrundsatzes enthielten²¹⁷), und eines Vorschlages zumindest einer Bezugnahme auf die Res. 1541 (XV)²¹⁸). Die Gründe für diese Schweigsamkeit mögen auch in der Befürchtung liegen, die Formulierung von Prinzipien für eine Verfahrensordnung werde den Dekolonisierungsprozeß verlangsamen²¹⁹). Im Rahmen eines Unternehmens, das der fortschreitenden Entwicklung des Völkerrechts — hier insbesondere des Selbstbestimmungsgrundsatzes — und seiner Kodifizierung dienen sollte, kann das freilich nur bedeuten, daß, wenn sich schon eine gemeinsame Rechtsüberzeugung der Staaten für den gegenwärtigen Hauptanwendungsfall des Selbstbestimmungsgrundsatzes

²¹³) M. Merle, AFDI 1961, S. 433, schließt immerhin aus der Praxis der UN zur Beendigung der Treuhandverwaltung, daß «le recours à ce mode (s. c. suffrage universel direct des adultes) constitue une condition nécessaire de l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes».

²¹⁴) Also nicht bedingungslose Beachtung des »freien« Willens der Bevölkerung — eine weitere Abschwächung des Grundsatzes.

²¹⁵) Hervorhebungen vom Verf.

²¹⁶) Vgl. dazu die Feststellungen im Special Committee, A/AC.125/SR. 110—114, S. 17—19, 73 f.; Bericht des Special Committee vom 3. 4. 1970, A/AC.125/12 § 61 VIII; GAOR (XXIV) Suppl. N. 19 (A/7619) §§ 171, 172.

²¹⁷) Siehe den Report des Special Committee on Principles of International Law concerning friendly Relations ... GAOR (XXIV) Suppl. Nr. 19 (A/7619) § 140 sub 2 A 3 a, B; § 142 sub 2 d, 4; § 180 VIII und IX.

²¹⁸) Vgl. UN Doc. A/AC.125/SR.110—114, S. 9; A/AC.125/12 § 61 sub VII: der Status als abhängiges Gebiet solle so lange andauern, "as the colony or the non-self-governing territory has not exercised its right of self-determination (in the manner set out in Res. 1541 (XV)) (in accordance with the provisions of Res. 1514 (XV))"; von dieser Bezugnahme ist in der Draft Declaration nicht mehr übrig geblieben als eine allgemeine Bezugnahme in der Präambel ("considering the provisions of the Charter as a whole and taking into account the role of relevant resolutions adopted by the competent organs of the UN relating to the content of the principles").

²¹⁹) Derartige Überlegungen hatten bereits zu der Aufnahme von Vorbehalten in die Res. 1541 (XV) geführt, ohne freilich jede Stellungnahme zum Verfahren zu verhindern, vgl. oben S. 213 f.

nicht feststellen ließ, der Schluß auf eine allgemeine Rechtsüberzeugung zugunsten einer allgemein bei Selbstbestimmungsakten anzuwendenden Verfahrensordnung um so ferner liegt.

Bei der Prüfung, wieweit der hier untersuchten internationalen Praxis eine entsprechende allgemeine *opinio iuris* zugrunde liegt, muß ferner berücksichtigt werden, daß die einschlägigen — sei es allgemeinen, sei es mit konkreten Anwendungsfällen befaßten — Resolutionen der UN-Generalversammlung fast ausnahmslos entweder gegen die Stimmen oder bei Stimmenthaltung der wichtigen Kolonialmächte angenommen worden sind und daß diese Mächte wiederholt Vorbehalte angebracht haben, wenn die Resolutionen Stellungnahmen allgemeiner und juristischer Art zu enthalten schienen²²⁰). Das ist insofern besonders wichtig, als sich die Resolutionen mit den abhängigen Gebieten befassen und die Kolonialmächte deshalb die Hauptinteressierten und -betroffenen sind, deren Verhalten auch einen erheblichen Teil der hier verfolgten Praxis ausmacht.

Gegenstand der daran anzuknüpfenden Überlegungen kann und soll nicht die grundsätzliche Frage nach Rechtsnatur und Verbindlichkeit der Resolutionen der UN-Generalversammlung sein. Dafür darf an dieser Stelle nur auf ein Memorandum des Office of Legal Affairs²²¹) verwiesen werden, das diesem Problem gewidmet ist, zumal nach dem bisher Gesagten kaum Anhaltspunkte dafür bestehen, daß mit den Resolutionen allgemein anwendbare, über konkrete Einzelfälle hinaus gültige Regeln des Völkerrechts für eine Verfahrensordnung zur Durchführung von Selbstbestimmungsakten formuliert werden sollten — wohl die erste Voraussetzung für

²²⁰) Darauf hat besonders der Vertreter des UK bei den Beratungen des Special Committee on Principles of International Law concerning friendly Relations... hingewiesen, vgl. UN Doc. A/AC. 125/SR 113, S. 25; siehe ferner oben S. 217 Anm. 112.

²²¹) UN Doc. E/CN. 4/L. 610 (2. 4. 1962), zu Unterscheidung und Bedeutung von Deklaration und Empfehlung in der UN Praxis: "§ 3. In UN practice, a 'declaration' is a formal and solemn instrument, suitable for rare occasions when principles of great and lasting importance are being enunciated such as the Declaration on Human Rights. A recommendation is less formal.

§ 4. Apart from the distinction just indicated, there is probably no difference between a 'recommendation' or a 'declaration' in UN practice as far as strict legal principle is concerned. A 'declaration' or a 'recommendation' is adopted by resolution of a UN organ. As such it cannot be made binding upon Member States, in the sense that a treaty or convention is binding upon the parties to it, purely by the device of terming it a 'declaration' rather than a 'recommendation'. However, in view of the greater solemnity and significance of a 'declaration', it may be considered to impart, on behalf of the organ adopting it, a strong expectation that Members of the international community will abide by it. Consequently, in so far as the expectation is gradually justified by State practice, a declaration may by custom become recognized as laying down rules binding upon States".

eine sinnvolle Prüfung der Tragweite von Resolutionen der UN-Generalversammlung²²²).

Zu erwägen ist dagegen, ob sich gegen die erklärte Überzeugung der Hauptbetroffenen eine allgemeine der festgestellten Praxis entsprechende Rechtsüberzeugung überhaupt bilden konnte. Der Begriff »allgemein«, wie er auch in Art. 38 (1) b des IGH-Statuts verwandt wird, bedeutet jedenfalls nicht universal²²³), d. h. die Nichtteilnahme einiger weniger Staaten an einer bestimmten Praxis oder die Verweigerung der Anerkennung, daß dieser Praxis eine Regel des Völkerrechts zugrunde liegt, hindern nicht grundsätzlich die Bildung von Gewohnheitsrecht. Andererseits dürfte aber die Stellungnahme derjenigen Staaten nicht unberücksichtigt bleiben können, deren Interessen besonders betroffen sind; dies um so mehr, je ausschließlicher sich der behauptete Gewohnheitsrechtssatz z. Z. seiner Entstehung auf eine bestimmte Gruppe von Staaten bezieht, deren Praxis der Hauptanwendungsfall des behaupteten Rechtssatzes sein müßte²²⁴). Die hauptbetroffenen Kolonialmächte haben immer wieder hervorgehoben, daß sie die bei der Dekolonisierung empfohlenen und teils auch angewandten Methoden und Verfahrensformen zur Verwirklichung externer Selbstbestimmung der Völker in den abhängigen Gebieten nicht für präjudiziell und sich nicht auf Grund einer darin zum Ausdruck kommenden Regel des Völkerrechts für gebunden halten. Für einen erheblichen Teil der hier verfolgten Praxis kann daher festgestellt werden, daß ihm eine entsprechende Rechtsüberzeugung nicht zugrunde gelegen hat²²⁵) — ein weiteres Indiz gegen das Bestehen hier relevanter Regeln des Völkergewohnheitsrechts²²⁶).

²²²) Ähnlich Khol, *Revue des droits de l'homme*, Bd. 3, S. 29 Anm. 29. Zur Rechtswirkung von Resolutionen der UN-Generalversammlung siehe auch H. Steinberger, *ZaöRV* Bd. 28 (1968), S. 639 ff., mit Hinweisen; Verdross, *ZaöRV* Bd. 26, S. 690 ff.

²²³) Ebenso z. B. Verdross, *ZaöRV* Bd. 29, S. 650.

²²⁴) Ähnlich der IGH im Festlandsockelfall zur Bildung von Gewohnheitsrecht aus einer ursprünglich rein vertragsrechtlichen Norm, *ICJ Reports* 1969, S. 42 f. §§ 73, 74; wohl auch die *separate opinion* des Richters Padilla Nervo, a. a. O., S. 99, und die *dissenting opinion* des Richters Tanaka, a. a. O., S. 175, 176; allgemeiner Verdross, *ZaöRV* Bd. 29, S. 650 mit Anm. 70; ders., *Völkerrecht*, S. 140; kritisch Marek, *Revue belge* ..., Bd. 6, S. 62, 63.

²²⁵) Der Nachweis einer der Praxis der Kolonialmächte zugrundeliegenden Rechtsüberzeugung dürfte übrigens auch deshalb kaum möglich sein, weil angesichts der noch immer nicht beseitigten Unklarheit über Rechtsnatur, Inhalt und Tragweite des Selbstbestimmungsgrundsatzes nicht ausgeschlossen werden kann, die Praxis sei davon ausgegangen, sich in einem weitgehend rechtsfreien Raum zu bewegen.

²²⁶) An dieser Stelle mag sich die Frage stellen, wieweit Äußerungen, die den Abschluß präjudizieller Wirkungen einer bestimmten Praxis bezwecken, berücksichtigt werden können, wenn sie im Widerspruch zu einer beständig und einheitlich über einen

Gegen das Bestehen einschlägigen Völkergewohnheitsrechts spricht auch die Behandlung des west-irianesischen Falles. Hinsichtlich der »freiheitlichen Verfassungseinrichtungen«, deren Existenz Voraussetzung für die Abhaltung eines Selbstbestimmungsaktes sein soll, spricht das indonesisch-niederländische Abkommen eine eindeutig negative Sprache²²⁷). Gegen die Unverzichtbarkeit von Garantien für eine »freiheitliche Atmosphäre« seine Durchführung nicht minder. Interessant ist dabei, daß keiner der schwarzafrikanischen Kritiker, die sonst in der Resolutionspraxis der UN-Generalversammlung zu den Vertretern klar definierter Anforderungen an eine Verwirklichung des Selbstbestimmungsgrundsatzes gerechnet werden müssen, die Verletzung von Regeln des Völkerrechts behauptet²²⁸). Auch das ein Anzeichen gegen die Existenz hier relevanten Gewohnheitsrechts.

4. Die eigentlichen Probleme für die Bildung der bisherigen Praxis entsprechenden Gewohnheitsrechts liegen, das kommt in den Äußerungen Dahomeys und Sierra Leones zum indonesisch-niederländischen Abkommen mittelbar zum Ausdruck, in ihrer Abhängigkeit von einem bestimmten Demokratieverständnis. Völkerrechtliche Regeln, die zur Durchführung eines Selbstbestimmungsaktes vorsehen eine Entscheidung durch *duly elected representatives* oder in allgemeinen Wahlen, deren Hauptwahlkampfgegenstand der externe Status des Gebietes ist, können nicht indifferent sein gegenüber der Art der Verwirklichung innerstaatlicher Demokratie, will sich das Völkerrecht in dieser Hinsicht nicht mit vagen und letztlich nichtssagenden Formeln begnügen. Das gleiche dürfte auch für einen Völkerrechtssatz gelten, der zur Durchführung eines Selbstbestimmungsaktes ein »freies« Plebiszit fordert, denn auch hier reichen die Kriterien für die Gestaltung des Abstimmungskampfes und die Information der Abstimmungsberechtigten weit in den Bereich innerstaatlicher

längeren Zeitraum hinweg gehandhabten Praxis des betreffenden Staates stehen und die Staatengemeinschaft das Bestehen einer der Praxis entsprechenden Norm des Völkergewohnheitsrechts postuliert. Der Estoppel-Grundsatz dürfte sich gegen die betroffenen Staaten hier kaum ins Feld führen lassen, da sie mit ihren Erklärungen das Entstehen eines Vertrauenstatbestandes hindern. Einer weiteren Klärung bedarf diese Frage jedoch hier nicht, da eine derart lang andauernde Praxis der betroffenen Staaten gegen ihre Erklärung, diese Praxis nicht als präjudiziell ansehen zu wollen, noch nicht vorliegt.

²²⁷) Vgl. oben S. 206 f.

²²⁸) Vgl. oben S. 204; der Vertreter Dahomeys stellt nur fest, daß nirgends im Vertragstext ein Referendum erwähnt sei, die normalste, gebräuchlichste und objektivste Form des öffentlichen Ausdruckes einer Meinung; der Vertreter Sierra Leones nimmt zwar an, daß es Regeln gebe, die *selon la communauté internationale* für freie Wahlen anwendbar seien, macht aber nicht deutlich, ob er damit Rechtsregeln meint; der Vertreter Ghanas schließlich bezieht sich nur auf die im Abkommen vereinbarte Übereinstimmung mit internationaler Übung, übergeht aber ebenfalls die Frage, ob diese Übung der Anerkennung einer dahinterstehenden Rechtsnorm entspreche.

Demokratie hinein. Hier einfach das westliche Demokratieverständnis zu substituieren, wie dies nicht selten in der UN-Generalversammlung — vor allem bei allgemeinen Resolutionen wie 742 (VIII) Annex, dritter Teil, C — geschehen ist, geht nicht an, da die damit verbundenen Verfahrensformen weit davon entfernt sind, allgemeine Zustimmung in der Staatengemeinschaft zu finden²²⁹). Welche Wirkung jedoch unterschiedliches Demokratieverständnis für eine Verfahrensordnung bei der Durchführung eines Selbstbestimmungsaktes haben kann, zeigt handgreiflich das Beispiel West-Irians.

Angesichts dieser Lage der Dinge erscheinen grundsätzlich nur zwei Lösungen möglich. Es wird den Staaten überlassen, einen Selbstbestimmungsakt entsprechend ihrem Demokratieverständnis auszurichten, was praktisch dem Verzicht des Völkerrechts auf eine homogene, einheitlich und überall anwendbare Verfahrensordnung zur Verwirklichung des Selbstbestimmungsgrundsatzes entsprechen würde²³⁰). Die andere Lösung wäre der Versuch einer jedenfalls in externen Selbstbestimmungsfragen zugrunde zu legenden Definition des Demokratiebegriffes, zu der freilich die Declaration on Principles of International Law concerning friendly Relations and Co-operation among States nichts beigetragen hat und die in der gegenwärtigen Situation keinerlei Chancen zu haben scheint²³¹).

Die endgültige Bereinigung der West-Irian-Frage bietet so interessantes Anschauungsmaterial dafür, wie weit das gegenwärtige Völkerrecht noch von der Bildung von Rechtsnormen entfernt ist, die den Selbstbestimmungsgrundsatz praktikabel machen könnten. Zugleich zeigt dieser Fall, wie gefährlich es ist, wenn der am meisten interessierten Macht die Ausrichtung eines Selbstbestimmungsaktes überlassen wird²³²).

²²⁹) Darauf hat Eagleton schon 1953 hingewiesen, siehe AJIL Bd. 47, S. 88 ff., 89 f.

²³⁰) Die Entschließungen des WEU-Rates zur Durchführung des Saar-Referendums waren nur möglich, weil zwischen den beteiligten Staaten die gemeinsame Basis eines übereinstimmenden Demokratieverständnisses bestand.

²³¹) Kunz (a. a. O. oben Anm. 75) Bd. 1, S. 131, weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß die UN-Charta keine Verpflichtung der Mitgliedstaaten begründe, "to have a democratie régime", was schon dadurch bewiesen werde, daß die totalitäre UdSSR ursprüngliches und mit ständigem Vetorecht ausgestattetes Mitglied sei. Dabei geht er freilich von einem bestimmten, dem westlichen, Demokratiebegriff aus.

²³²) Darauf hatte auch der Vertreter Dahomeys in seinen kritischen Äußerungen zu dem Abkommen vor der UN-Generalversammlung hingewiesen, GAOR (XVII), Plen. Mtg. 1127 §§ 244, 245; so im übrigen schon Hyde (a. a. O. oben Anm. 72) Bd. 1, S. 372 ff., für den südamerikanischen Fall *Tacna-Arica*, wo eine Abstimmung schließlich ganz unterblieben ist. Ähnliche Feststellungen hat auch Wambough, *Plebiscites* ..., S. 518 ff., 537 f., für das von Belgien in Eupen und Malmédy angewandte Verfahren getroffen.

Summary

The West Irian Question and the Right
of Self-determination

With the adoption of UN General Assembly Resolution 2504 (XXIV) the last step has been taken for the final settlement of the Indonesian-Netherlands conflict concerning West Irian (West New Guinea). By this resolution the General Assembly takes note of the Secretary General's report about the holding of an act of self-determination provided for in the Indonesian-Netherlands Agreement concerning West Irian of August 15, 1962. According to its provisions it was the responsibility of Indonesia to make arrangements, with the assistance and participation of a UN representative, for an act of self-determination to be carried out "in accordance with international practice", to give the people of the territory "freedom of choice" whether they wished to remain with Indonesia or not. The implementation of that part of the agreement revealed different interpretations as to the scope of the principle that the act of self-determination should be carried out in accordance with international practice. While Indonesia decided to apply a method in conformity with its principles of (guided) *Musjawarah*-democracy, the UN representative emphasized that this would be at variance with international practice, where certain criteria had been developed concerning a fair and impartial organization and a free atmosphere for the act of self-determination.

The author of the present article analyzes the Indonesian-Netherlands agreement as far as the principle of self-determination is concerned, distinguishing between "internal" and "external" self-determination. With regard to the latter he examines the international practice within the UN and outside of it since the Second World War, not taking into account whether that practice evidences customary law, since — in the author's opinion — international practice in the context of the agreement does not mean customary law but only a usual manner of comportment. He comes to the conclusion that, according to a rather consistent international practice, there are different recognized methods and procedures for the implementation of external self-determination, both direct (plebiscites) and indirect (elections), and that in each case safeguards for a fair and impartial organization and a free atmosphere have been regarded as a constituent part of the concept of self-determination. Construing the Indonesian-Netherlands agreement in the light of this practice, the author finds its implementation, owing partly to the special circumstances prevailing in West Irian, contrary to its letter and spirit.

The last part of the present article is confined to an analysis whether the aforesaid international practice can be said to have led to a crystallization of customary rules of international law with regard to the implementation of external self-determination.