

ABHANDLUNGEN

Die Nichtanerkennungspolitik der Vereinten Nationen gegenüber den in die Unabhängigkeit entlassenen südafrikanischen *homelands*

Eckart Klein *)

I. Die Reaktion der Vereinten Nationen auf Apartheid und Bantustanpolitik

1. Kein Problem hat die Vereinten Nationen so lange, so intensiv und so leidenschaftlich beschäftigt wie die Rassenpolitik Südafrikas. Schon 1946 ist die Behandlung von Südafrikanern indischer Abstammung Verhandlungsgegenstand gewesen ¹⁾. Seit 1952 steht die Diskriminierung aller Südafrikaner nichtweißer Hautfarbe regelmäßig auf der Tagesordnung der Generalversammlung. Sie hat sich in einer immer schärfer werdenden Weise mit der Apartheidpolitik Südafrikas auseinandergesetzt. Diese Entwicklung im einzelnen nachzuzeichnen ist hier nicht möglich ²⁾. Folgende Hinweise müssen genügen: Hatte die Generalversammlung sich zunächst

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

Abkürzungen: AFDI = Annuaire Français de Droit International; AJIL = American Journal of International Law; BVerfGE = Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts; BYIL = British Year Book of International Law; CILSA = The Comparative and International Law Journal of Southern Africa; EG = Europäische Gemeinschaften; IGH = Internationaler Gerichtshof; ILC = International Law Commission; ILM = International Legal Materials; RdC = Recueil des Cours (Académie de La Haye); SdN J.O. = Société des Nations Journal Officiel; SVN = Satzung der Vereinten Nationen; VN = Vereinte Nationen; YBILC = Yearbook of the International Law Commission.

¹⁾ A/RES/44 (I).

²⁾ Einen Überblick bieten Ch. Cadoux, *L'organisation des Nations Unies et le problème de l'Afrique australe, L'évolution de la stratégie des pressions internationales*, AFDI Bd. 23 (1977), S. 127 ff. (129 ff.); und J. Arntz, *Der Begriff der Friedensbedrohung in Satzung und Praxis der Vereinten Nationen* (1975), S. 94 ff., 134 ff.

darauf beschränkt, die Apartheidpolitik als unvereinbar mit der Satzung der Vereinten Nationen und der allgemeinen Menschenrechtsdeklaration zu bezeichnen, wurde sie später als "crime against humanity"³⁾ und als "total negation of the purposes and principles of the Charter of the United Nations"⁴⁾ charakterisiert. Seit 1965 wird die Situation in Südafrika eine Bedrohung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit genannt und der Sicherheitsrat zu Maßnahmen nach Kapitel VII der Satzung aufgefordert⁵⁾. 1967 ist erstmals der Kampf des südafrikanischen Volkes für Menschenrechte förmlich als legitim anerkannt und drei Jahre später durch den Zusatz "by all available means" qualifiziert worden⁶⁾. 1973 erklärte die Generalversammlung, daß das südafrikanische Regime kein Recht habe, das Volk Südafrikas zu vertreten; authentische Vertreter der überwältigenden Mehrheit des südafrikanischen Volkes seien vielmehr die Befreiungsbewegungen⁷⁾. 1974 wurde mit dieser Begründung Südafrika von den Sitzungen der Generalversammlung – zweifellos satzungswidrig⁸⁾ – ausgeschlossen; es hat seither auf den Versuch einer weiteren Teilnahme verzichtet.

Auch der Sicherheitsrat ist allmählich auf die Linie der Generalversammlung eingeschwenkt. 1960, nach den Unruhen von Sharpville, bei denen 74 Demonstranten von der südafrikanischen Polizei erschossen wurden, bezeichnete er – erstmals mit diesem Problem befaßt – die Lage in Südafrika als Situation, deren Fortdauer geeignet sei, den Frieden und die internationale Sicherheit zu gefährden⁹⁾. 1963 hat der Sicherheitsrat zu einem freiwilligen Waffenembargo aufgerufen und diese Aufforderung mehrfach wiederholt¹⁰⁾. 1970 ist die Legitimität des Kampfes des südafrikanischen Volkes um die Achtung der Menschenrechte auch vom Sicherheitsrat bescheinigt worden¹¹⁾. 1977 schließlich hat der Sicherheitsrat den Tatbestand des Waffenerwerbes Südafrikas angesichts seiner

³⁾ Vgl. A/RES/2054 A (XX), 2074 (XX), 2022 (XX).

⁴⁾ A/RES/2922 (XXVII).

⁵⁾ A/RES/2054 A (XX).

⁶⁾ A/RES/2307 (XXII) und A/RES/2671 F (XXV). – Darunter versteht die Generalversammlung jedenfalls heute auch den bewaffneten Kampf.

⁷⁾ A/RES/3151 G Ziff. 11 (XXVIII); vgl. dazu E. Klein, Nationale Befreiungskämpfe und Dekolonisierungspolitik der Vereinten Nationen: Zu einigen völkerrechtlichen Tendenzen, ZaöRV Bd. 36 (1976), S. 618 ff.

⁸⁾ Dazu mit Nachweisen E. Klein, Zur Beschränkung von Mitgliedschaftsrechten in den Vereinten Nationen, Vereinte Nationen 1975, S. 51 ff.

⁹⁾ S/RES/134 (1960).

¹⁰⁾ S/RES/181 (1963).

¹¹⁾ S/RES/282 (1970).

rassistischen und gegenüber seinen Nachbarn aggressiven Politik als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit definiert und alle Staaten verbindlich aufgefordert, von jeder Waffenlieferung an Südafrika Abstand zu nehmen¹²⁾. Südafrika ist damit der erste und soweit einzige Mitgliedstaat, gegen den Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der Satzung verhängt wurden.

2. Die *homeland*-Politik Südafrikas ist Teil seiner Politik der getrennten Entwicklung und im Laufe der Zeit zu einer umfassenden Konzeption ausgebaut worden, die der Kritik an der Apartheid entgegengesetzt wird¹³⁾. Die Konzeption der *homelands* oder Bantustans gründet sich auf die unterschiedliche Stammeszugehörigkeit der schwarzen Bevölkerung Südafrikas. Diesen verschiedenen Bevölkerungsgruppen sind besondere Territorien, insgesamt neun an der Zahl, die *homelands*¹⁴⁾, zugewiesen¹⁵⁾. Sie verfügen über eine beschränkte interne Autonomie und sind berechtigt, die Unabhängigkeit zu verlangen¹⁶⁾. Hiervon haben die Transkei 1976 und Bophuthatswana 1977 Gebrauch gemacht. Nach Ausarbeitung einer Verfassung sind beide Gebiete von Südafrika in die Unabhängigkeit entlassen und als selbständige Staaten anerkannt worden¹⁷⁾. Die Unabhängigkeit von Venda und der Ciskei ist für den Beginn der 80er Jahre vorgesehen. Die Führer der übrigen *homelands* haben sich bislang nicht für die Unabhängigkeit entschieden, teils wegen prinzipieller Ablehnung dieser Kon-

¹²⁾ S/RES/418 (1977). Ausführlicher dazu E. Klein, Tätigkeit der Vereinten Nationen in völkerrechtlichen Fragen (Berichtszeitraum: 1. 1. 1977 – 31. 12. 1977), Archiv des Völkerrechts, Bd. 18 (1979), S. 182 ff. (203 f.).

¹³⁾ Vgl. allgemein zu den Bantustan Ch. R. Hill, Bantustans, The Fragmentation of South Africa (1964); G. M. Carter/Th. Karis/N. M. Stultz, Transkei, Domestic Colonisation (1967); M. Horrell, The African Homelands of South Africa (1973); W. D. Hammond-Tooke, Command or Consensus: The Development of Transkeian Local Government (1975); B. Rogers, Divide and Rule: South Africa's Bantustans (1976); P. Laurence, The Transkei, South Africa's Politics of Partition (1976); A. J. Halbach, Südafrikanische Bantu-Homelands (1976); J. Butler/R. I. Rotberg/J. Adams, The Black Homelands of South Africa (1977). – Auch für Namibia war die *homeland*-Konzeption zunächst vorgesehen; dazu I. Sagay, The Legal Aspects of the Namibian Dispute (1975), S. 359 ff.

¹⁴⁾ Es handelt sich dabei um: Transkei, Ciskei, KwaZulu, Bophuthatswana, Lebowa, Gazankulu, Venda, Swazi und Basotho Qua Qua.

¹⁵⁾ Bantu Homelands Citizenship Act 1970.

¹⁶⁾ Vgl. dazu Bantu Authorities Act 1951; Promotion of Bantu Self-Government Act 1959; Transkei Constitution Act 1963; Bantu Homelands Constitution Act 1971.

¹⁷⁾ Transkei: Status of the Transkei Act No. 100 of 1976; Republic of Transkei Constitution Act 1976, beides in ILM Bd. 15 (1976), S. 1136 ff., 1175 ff. Bophuthatswana: Status of Bophuthatswana Act No. 89 of 1977.

zeption, teils weil ihnen eine Lebensfähigkeit als selbständiger Staat nicht gewährleistet erscheint. Diese Überlegung wird plausibel, wenn man sich vor Augen hält, daß etwa KwaZulu in 29 untereinander unverbundene Gebietsteile aufgesplittert ist. Bophuthatswana, das insgesamt etwa so groß ist wie die Schweiz, besteht aus sieben nicht zusammenhängenden Landflecken, die Transkei – mit einer Dänemark vergleichbaren Größe – besteht aus zwei Gebietsteilen. Südafrika scheint jedoch gewillt zu sein, dem Wunsch nach einer gewissen Arrondierung der *homelands* entgegenzukommen.

3. Mit dem Unabhängigwerden der *homelands* treten schwierige Staatsangehörigkeitsprobleme auf, die hier nur kurz angedeutet werden können¹⁸⁾. Wie bereits erwähnt ist nach südafrikanischem Recht zwar jeder schwarze Einwohner Südafrikas Bürger eines *homeland*, bleibt aber zugleich für völkerrechtliche Zwecke (Reisepaß, diplomatischer Schutz) Staatsangehöriger der Republik Südafrika. Die weithin koordinierten staatsangehörigkeitsrechtlichen Regelungen Südafrikas und der unabhängig gewordenen *homelands* führen nun zum Verlust der südafrikanischen und zum Erwerb der neuen Staatsangehörigkeit. Im besonderen Maße hiervon betroffen sind die Personen, die zwar nach dem früheren Gesetz Bürger der *homelands* waren, aber nicht – vielleicht noch nie oder doch schon lange nicht mehr – innerhalb seiner Grenzen leben, sondern ihren Lebensmittelpunkt vollständig außerhalb der *homelands* haben. Von den ungefähr drei Millionen Xhosas, welche die Transkei als Staatsangehörige in Anspruch nimmt, handelt es sich um über eine Million, die einerseits keinerlei eigene Verbindung zur Transkei haben, weiterhin in Südafrika leben und arbeiten, andererseits aber die südafrikanische Staatsangehörigkeit verloren haben (sog. *urban Xhosas*). Was Bophuthatswana betrifft, wohnen sogar nur 35 % (760.000 von ca. 2,4 Millionen) seiner Staatsangehörigen im Lande, 65 % siedeln in den weißen Zonen Südafrikas¹⁹⁾.

4. Eine konsequente Verwirklichung der Bantustanpolitik, d. h. die Entlassung aller *homelands* in die Unabhängigkeit, hätte zwei bemerkenswerte Ergebnisse: Erstens die Republik Südafrika wäre ein von schwarzen Bür-

¹⁸⁾ Vgl. zum folgenden W. H. Olivier, *Aspects of Transkeian Citizenship and Nationality*, *Politikon* Bd. 3 (1976), S. 75 ff.; L. Roth, *Transkei: A Tale of Two Citizenships*, *New York University Journal of International Law and Politics*, Bd. 9 (1976), S. 155 ff.; W. H. B. Dean, *A Citizen of Transkei*, *CILSA* Bd. 11 (1978), S. 57 ff.

¹⁹⁾ Dazu A. J. Bullier, *L'indépendance du Bophuthatswana et la politique ethnique de Prétoria*, *Revue française d'études politiques africaines*, Nr. 145 (1978), S. 98 ff.

gern völlig freier Staat, in dem der weiße Bevölkerungsteil gegenüber dem nichtweißen die klare Majorität hätte²⁰). Zweitens würde dies mit dem Verlust von lediglich 13 % des Gebietsbestandes erkaufte werden können, dem jedoch über 70 % – soviel beträgt der schwarze Bevölkerungsteil – der Gesamtbevölkerung Südafrikas zugeordnet wären. Es ist nicht zu übersehen, daß damit in sublimer Form die Ziele der Apartheidpolitik Südafrikas weiterverfolgt werden.

Die Vereinten Nationen haben entsprechend reagiert. Seit 1970 wird in die gegen die Apartheid gezielten Resolutionen der Generalversammlung regelmäßig ein Passus eingefügt, der die Bantustanpolitik als Verletzung des Selbstbestimmungsprinzips und gegen die territoriale Integrität des Landes und die Einheit seines Volkes gerichtet verurteilt²¹). Am Tage der Entlassung der Transkei in die Unabhängigkeit verabschiedete die Generalversammlung die Entschließung 31/6 A über die »sogenannte unabhängige Transkei und andere Bantustans«. Hierin wird erstens die Errichtung von *homelands* streng verurteilt als Versuch, die inhumane Apartheidpolitik zu konsolidieren, die territoriale Einheit des Landes zu zerstören, die weiße Minoritätsherrschaft zu verfestigen und das afrikanische Volk Südafrikas seiner unveräußerlichen Rechte zu berauben. Ferner wird die Unabhängigkeitserklärung der Transkei zurückgewiesen und für ungültig (*invalid*) erklärt. Drittens werden alle Staaten aufgefordert (*calls upon*), der sogenannten unabhängigen Transkei jegliche Anerkennung zu versagen und von allen Kontakten (*any dealings*) mit der sogenannten unabhängigen Transkei oder anderen Bantustans Abstand zu nehmen. Schließlich werden alle Staaten ersucht (*requests*), wirksame Maßnahmen zu ergreifen, um allen Individuen, Gesellschaften und anderen Institutionen unter ihrer Jurisdiktionsgewalt jeden Kontakt mit der Transkei und den anderen Bantustans zu verbieten. Diese Resolution ist mit 134 Stimmen ohne Gegenstimme bei einer Enthaltung (USA) angenommen worden²²). Auch die Unabhängigkeitserklärung Bophuthatswanas 1977 wurde für *totally invalid*

²⁰) Vier Millionen Weißen stünden 700.000 Asiaten (meist Inder) und 2.200.000 Mischlinge (sog. *coloureds*) gegenüber.

²¹) A/RES/2671 F (XXV); 2775 E (XXVI); 2923 E (XXVII); 3151 G (XXVIII); 3324 E (XXIX); 3411 D (XXX).

²²) UN Chronicle 1976 No. 10, S. 14. *Ibid.* die Erklärung des Generalsekretärs Waldheim vom 25. 10. 1976, wonach "the world community will never accept the establishment of the Transkei or any other so-called bantustan as separate political entities".

erklärt²³). Der Sicherheitsrat hat sich mit seiner im Konsensusverfahren angenommenen Entschließung 402 (1976) ausdrücklich hinter diese Politik der Nichtanerkennung gestellt²⁴).

Eine unbefangene Auslegung des Wortlauts dieser Resolutionen ergibt, daß die Vereinten Nationen von der rechtlichen Unwirksamkeit der Entlassung der Transkei und Bophuthatswanas in die Unabhängigkeit ausgehen und diese Einheiten daher weiter als Gebietsteile der Republik Südafrika betrachten²⁵). Als nach ihrer Unabhängigkeitserklärung die Transkei für die Einreise von Gastarbeitern aus Lesotho in ihr Territorium die Erteilung von Visa zur Bedingung machte, dies aber von Lesotho verweigert wurde und die Transkei deshalb die Grenze zu Lesotho schloß, wurde Südafrika vom Sicherheitsrat verurteilt, weil es durch die Schließung der Grenze auf Lesotho Druck ausübe, um es zur Anerkennung der Transkei zu zwingen²⁶). Wie weit die Negierung unabhängiger Bantustaanen durch die Mehrheit geht, wird auch aus den Vorbehalten deutlich, die westliche Staaten in der Generalversammlung und im Sicherheitsrat einem solchen Verständnis gegenüber erklärt haben. Der Delegierte der Vereinigten Staaten machte deutlich: "We do reserve the right to act as necessary to protect the interests and rights of our citizens"²⁷). Der Delegierte Hollands führte als Sprecher der EG-Staaten aus: "I wish to state, . . ., that in our view this consensus cannot prejudge in any way the manner in which each of us will deal with specific problems of a practical and legal nature with regard to that territory and its inhabitants"²⁸). Allerdings lehnen auch die westlichen Staaten eine Anerkennung der Transkei und Bophuthatswanas

²³) A/RES/32/105 N; ohne Gegenstimme angenommen. In Ziff. 5 werden die Staaten besonders dazu aufgefordert, die von den Behörden der unabhängig gewordenen *homelands* ausgestellten Reisedokumente zurückzuweisen.

²⁴) Vgl. UN Chronicle 1977 No. 1, S. 5 ff. Auch Entschließung 407 (1977) bekräftigt nochmals in der Präambel die Resolution A/31/6 A; vgl. UN Chronicle 1977 No. 6, S. 5 ff.

²⁵) Gegen diese Interpretation könnte sprechen, daß die Befürworter der Entschließung A/31/6 A zunächst noch folgende Ziff. 5 vorgeschlagen hatten: „Declares that the inhabitants of the Transkei and all others designated as 'citizens' of that bantustan remain citizens of South Africa with full rights to participate in deciding the destiny of South Africa as a whole". Es ist nicht bekannt, weshalb der Vorschlag zurückgezogen wurde; vgl. A/31/PV. 41 (26. 10. 1976). Die im Text folgenden Hinweise widerlegen freilich die mögliche Vermutung, daß die Zurücknahme des Vorschlags im Sinne einer Einschränkung der sachlichen Reichweite der Nichtanerkennung zu verstehen ist.

²⁶) S/RES/402 (1976).

²⁷) A/31/PV. 42 (26. 10. 1976).

²⁸) *Ibid.*

ab²⁹⁾. In der Tat hat bislang kein einziger Staat — abgesehen von der Republik Südafrika und einer gegenseitigen Anerkennung von Transkei und Bophuthatswana — diese Einheiten als Staaten anerkannt³⁰⁾. Spekulationen um eine Anerkennung durch Länder wie Taiwan, Paraguay, Malawi (dem einzigen afrikanischen Staat, der diplomatische Beziehungen mit Südafrika unterhält³¹⁾), Swasiland und Lesotho haben sich nicht bewahrheitet. Bis heute haben Transkei und Bophuthatswana daher den von den Vereinten Nationen gelegten Isolationsring nicht durchbrechen können³²⁾. Es stellt sich die Frage, wie ein solcher Anerkennungsboykott rechtlich zu würdigen ist³³⁾.

II. Anerkennung und Nichtanerkennung von Staaten — Bedeutungsvarianten

5. Wird ein neuer Staat von einem bereits existierenden Staat anerkannt, so beinhaltet dies, falls die Anerkennung nicht ausdrücklich qualifiziert wird, eine auf die Staatsqualität und damit auf eine umfassende Völker-

²⁹⁾ Vgl. etwa die Erklärung des niederländischen Außenministers als Sprecher der EG-Staaten vor dem Plenum der Generalversammlung am 28. 9. 1976, A/31/PV. 7. Zur Haltung der EG-Staaten in Fragen Südafrika allgemein vgl. B. Lindemann, EG-Staaten und Vereinte Nationen (1978), S. 159 ff.

³⁰⁾ Eindeutige Erklärungen gegen eine Anerkennung der unabhängigen *homelands* haben auch abgegeben der Ministerrat der OAU, Doc. CM/Res. 493 (XXVII), ILM Bd. 15 (1976), S. 1221, und die 5. Konferenz der Staats- oder Regierungschefs der blockfreien Staaten in Colombo, UN Doc. A/31/197 Annex IV, Resolution 4.

³¹⁾ Vgl. J. R. Friedmann, Basic Facts on the Republic of South Africa and the Policy of Apartheid (1978), UN Doc. ST/PSCA/SER. A/14, S. 68.

³²⁾ Die Vorgänge der Nichtanerkennung erinnern an die EntschlieÙung 3061 (XXVIII), mit der die Generalversammlung 1973 die Unabhängigkeit und die Entstehung eines souveränen Staates Guinea-Bissau feststellte, bevor sich eine effektive Staatsgewalt im Kampf gegen Portugal etabliert hatte. Man hat hierin zu Recht eine rechtswidrige, Portugal verletzende, weil vorzeitige Anerkennung eines (noch) nicht existenten Staates gesehen, vgl. J. A. Frowein, Der Beitrag der internationalen Organisationen zur Entwicklung des Völkerrechts, ZaöRV Bd. 36 (1976), S. 147 f., und A. Verdross/B. Simma, Universelles Völkerrecht (1976), S. 202. Zur Haltung der Bundesrepublik Deutschland vgl. U. Beyerlin/W. Strasser, Völkerrechtliche Praxis der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1973, ZaöRV Bd. 35 (1975), S. 768 ff. (777).

³³⁾ Vgl. hierzu auch G. N. Barrie, A Legal View of Transkeian Recognition and So-called "Statelessness", Politikon Bd. 3 (1976), S. 31 ff.; A. J. G. M. Sanders, A Southern African Exercise in Non-Recognition?, CILSA Bd. 9 (1976), S. 356 ff.; G. Fischer, La non-reconnaissance du Transkei, AFDI Bd. 22 (1976), S. 63 ff.; M. F. Witkin, Transkei: An Analysis of the Practice of Recognition — Political or

rechtssubjektivität bezogene Anerkennung³⁴). Da jede Anerkennung die Verpflichtung bewirkt, das Anerkannte nicht zu bestreiten³⁵), es insoweit vielmehr zu respektieren, bedeutet die Anerkennung eines Staates die Pflicht des Anerkennenden, sein Verhalten hinfort an dem völkerrechtlichen Status »Staat« zu orientieren, d. h. zum Beispiel vom Völkerrecht als der die bilateralen Beziehungen ausschließlich regelnden Rechtsordnung³⁶) und von einer eigenen dem neuen Staat zugeordneten Staatsangehörigkeit³⁷) auszugehen. Eine solche Anerkennung bestätigt zwar nicht notwendigerweise die Rechtmäßigkeit der Staatsentstehung³⁸), enthält jedoch den Verzicht auf die Geltendmachung einer Rechtswidrigkeit für die Zukunft³⁹). Ist dies im Einzelfall nicht beabsichtigt, ist die Anerkennung genauer zu qualifizieren. Insoweit wird häufig von *de facto*-Anerkennung gesprochen⁴⁰). *De facto*- und *de iure*-Anerkennung ziehen die Aufnahme diplomatischer Beziehungen (diplomatische Anerkennung) keineswegs zwangsläufig nach sich. Das Bestehen normaler diplomatischer Beziehungen setzt freilich die gegenseitige Anerkennung voraus.

Legal?, Harvard International Law Journal, Bd. 18 (1977), S. 605 ff.; R. J. Southall, The Beneficiaries of Transkeian Independence, The Journal of Modern African Studies, Bd. 15 (1977), S. 1 ff.; G. E. Norman, The Transkei: South Africa's Illegitimate Child, New England Law Review, Bd. 12 (1977), S. 585 ff.; D. E. de Kieffer/D. A. Hartquist, Transkei: A Legitimate Birth, *ibid.*, Bd. 13 (1978), S. 428 ff.; G. E. Norman, The Transkei Revisited, *ibid.*, S. 792 ff.; D. A. Heydt, Nonrecognition of the Independence of Transkei, Case Western Reserve Journal of International Law, Bd. 10 (1978), S. 167 ff.; H. J. Richardson, Self-Determination, International Law and the South African Bantustan Policy, Columbia Journal of Transnational Law, Bd. 17 (1978), S. 185 ff.; A. J. Bullier (Anm. 19).

³⁴) R. L. Bindschedler, Die Anerkennung im Völkerrecht, Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, H. 4 (1961), S. 1 ff. (4).

³⁵) E. Suy, Les actes juridiques unilatéraux en droit international public (1962), S. 207.

³⁶) F. A. Frhr. v. d. Heydte, Einige Aspekte der Anerkennung im Völkerrecht, Internationale Festschrift für A. Verdross (1971), S. 129 ff. (135).

³⁷) F. Münch, Quelques problèmes de la reconnaissance en droit international, Miscellanea W. J. Ganshof van der Meersch, Bd. 1 (1972), S. 157 ff. (169).

³⁸) E. Wehser, in: Menzel/Ipsen, Völkerrecht (2. Aufl. 1979), S. 137 f.

³⁹) Bindschedler (Anm. 34), S. 2.

⁴⁰) J. Abr. Frowein, Das *de facto*-Regime im Völkerrecht, Eine Untersuchung zur Rechtsstellung »nichtanerkannter Staaten« und ähnlicher Gebilde (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 46) (1968), S. 29; I. Brownlie, Principles of Public International Law (2. Aufl. 1973), S. 96 f.

6. Auch die Nichtanerkennung eines Staates kann ganz Unterschiedliches bedeuten⁴¹⁾ und bedarf daher jeweils genauer Interpretation.

a) Mit »Nichtanerkennung« kann zunächst nur die Ablehnung diplomatischer Beziehungen gemeint sein. Eine solche Haltung mag von den vielfältigsten politischen Motiven bestimmt werden. Entscheidend ist, daß sie den Status als Staat völlig unberührt läßt. So unterhält etwa eine große Anzahl von Staaten keine diplomatischen Beziehungen zu Südafrika, ohne dabei jemals seinen Staatscharakter in Zweifel gezogen zu haben. Hierüber geht die Nichtanerkennungspolitik der Vereinten Nationen (und ihrer Mitglieder) gegenüber der Transkei und Bophuthatswana jedoch eindeutig hinaus; sie begnügt sich gerade nicht mit der bloßen Ablehnung diplomatischer Beziehungen⁴²⁾.

b) Nichtanerkennung eines Staates kann auch bedeuten, daß zwar die Staatsqualität einer territorialen Einheit nicht bestritten wird, wohl aber, daß daraus bestimmte Konsequenzen nicht gezogen werden sollen, etwa die Ausschließlichkeit des Völkerrechts als des die bilateralen Beziehungen regelnden Rechts. Eine solche Differenzierung bedarf freilich der völkerrechtlichen Rechtfertigung, da sie einer Statusminderung gleichkommt. Das Verhalten der Bundesrepublik Deutschland gegenüber der DDR seit Ende 1969 ist ein Beispiel einer solchen Form der Nichtanerkennung⁴³⁾. Positiv spricht das Bundesverfassungsgericht im *Grundlagenvertrags-Urteil* von einer »faktischen Anerkennung besonderer Art«⁴⁴⁾. Offenkundig läßt die der Transkei gegenüber postulierte und geübte Nichtanerkennungspolitik auch diese eher subtile und fein differenzierende Form der Nichtanerkennung hinter sich zurück.

⁴¹⁾ Vgl. dazu W. Wengler, *Völkerrecht*, Bd. 1 (1964), S. 777 ff.; H. Alexy, *Die Beteiligung an multilateralen Konferenzen, Verträgen und internationalen Organisationen als Frage der indirekten Anerkennung von Staaten*, *ZaöRV* Bd. 26 (1966), S. 495 ff. (568 ff.).

⁴²⁾ A/RES/31/6 A: "The General Assembly . . . 3. Calls upon all Governments to deny any form of recognition . . .".

⁴³⁾ Ausgedrückt in der Formel: »Auch wenn zwei Staaten in Deutschland existieren, sind sie doch füreinander nicht Ausland; ihre Beziehungen zueinander können nur von besonderer Art sein«; *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung* Nr. 132 vom 29. 10. 1969, S. 1122. Im Verhältnis der Bundesrepublik zur DDR besteht eine Gemengelage von staatsrechtlichen und völkerrechtlichen Beziehungen, die sich aus dem Fortbestand des Deutschen Reiches ergibt; zum Ganzen und zur deutschlandrechtlichen Funktion der Rechte und Verantwortlichkeiten der Vier Mächte vgl. G. Ress, *Die Rechtslage Deutschlands nach dem Grundlagenvertrag* vom 21. Dezember 1972 (*Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht*, Bd. 71) (1978), S. 170 ff., 223 ff.

⁴⁴⁾ BVerfGE 36, 1 (23).

c) Nichtanerkennung kann aber auch Bestreiten der staatlichen Existenz heißen. Sie impliziert damit die Behauptung, daß eines oder gar mehrere der wesentlichen Elemente des völkerrechtlichen Staatsbegriffs im konkreten Fall nicht gegeben sind. In diesem Sinne ist in den 50er und 60er Jahren die Staatsqualität der DDR von Staaten und internationalen Organisationen mehrfach verneint worden⁴⁵⁾. Ein Beispiel aus der Völkerbundszeit, auf das noch zurückzukommen ist, bildet Mandschukuo, das nach dem japanischen Angriff auf China geschaffen und häufig als Marionettenstaat charakterisiert wurde, dem eine eigene unabhängige Staatsgewalt fehle⁴⁶⁾.

d) Schließlich kommt die Nichtanerkennung als Waffe gegen völkerrechtliche Unrechtstatbestände in Betracht⁴⁷⁾. Neben die Frage nach den Voraussetzungen der Nichtanerkennung als Sanktionsmaßnahme tritt die Frage nach dem Inhalt der Sanktion. Er kann theoretisch reichen von der Verweigerung diplomatischer Beziehungen⁴⁸⁾ über den Verweis der völkerrechtswidrig entstandenen territorialen Einheit in die völkerrechtliche Stellung eines *de facto*-Regimes bis hin zu seiner Behandlung als *nullum*. Mandschukuo und Südrhodesien sind Beispiele für solche Regime, gegen die die Nichtanerkennung als rechtlich motivierte Sanktionsmaßnahme eingesetzt wurde⁴⁹⁾.

7. Die Protokolle der einschlägigen Debatten von Generalversammlung und Sicherheitsrat zeigen, daß eine genauere Prüfung, ob die Transkei als Staat zu qualifizieren ist, nicht vorgenommen wurde. Häufig zu finden sind freilich pauschale Zweifel an einer substantiellen Unabhängigkeit⁵⁰⁾. Manchmal ergeben sich Hinweise auf die Haltung einzelner Staaten aus ihrer völkerrechtlichen Praxis. So hat die US-Regierung 1977 eine Liste der Staaten präsentiert, mit denen sie keine normalen Beziehungen unterhält⁵¹⁾. Auf dieser Liste fehlt die Transkei im Gegensatz zu Rhodesien.

⁴⁵⁾ Alexy (Anm. 41), S. 569 f.

⁴⁶⁾ *Ibid.*

⁴⁷⁾ Dies hat vor allem Wengler (Anm. 41), S. 779, gesehen. Neuestens pointiert auch G. Ziccardi Capaldo, *Le situazioni territoriali illegittime nel diritto internazionale* (1977), *passim*; ferner Fischer (Anm. 33), S. 72 ff. Kritisch J. Verhoeven, *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine* (1975), S. 767 ff., und Heydt (Anm. 33), S. 187 f.

⁴⁸⁾ Vgl. auch Art. 41 SVN.

⁴⁹⁾ Dazu unten bei Anm. 85 und 87.

⁵⁰⁾ Vgl. etwa die Stellungnahme Sambias (A/31/PV. 41), der Philippinen und Togos (A/31/PV. 42).

⁵¹⁾ J. A. Boyd, *Contemporary Practice of the United States Relating to International Law*, AJIL Bd. 71 (1977), S. 753.

Dies könnte dafür sprechen, daß die Vereinigten Staaten die Transkei eben nicht als Staat betrachten. Freilich ist auch denkbar, daß die Transkei nur deshalb nicht auf der Liste figuriert, weil insoweit kein Wunsch der Vereinigten Staaten nach Aufnahme diplomatischer Beziehungen besteht. Nichtssagend in dieser Hinsicht ist die Antwort der Bundesregierung auf eine parlamentarische Anfrage, ob die Bundesregierung die Absicht habe, die Transkei anzuerkennen, was unter Verweis auf die Ausführungen des niederländischen Außenministers als Sprecher der EG-Staaten vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen schlicht verneint wird⁵²).

Insgesamt gewinnt man den Eindruck, daß die Nichtanerkennung der Transkei und Bophuthatswanas mit ihren postulierten weitreichenden Wirkungen teilweise auf dem Bestreiten der Staatsqualität dieser Einheiten beruht, teilweise auf einer Verwendung der Nichtanerkennung als Sanktionsmaßnahme, wobei die Staatlichkeit dahingestellt bleibt, teilweise aber auch auf einer Kumulation beider Tatbestände. Zu erörtern bleibt, ob damit der rechtliche Standpunkt einer fortbestehenden Zugehörigkeit beider Territorien zu Südafrika samt den daraus gezogenen Konsequenzen gestützt werden kann.

III. Die Nichtanerkennung wegen fehlender Staatsqualität

8. Die Kriterien des völkerrechtlichen Staatsbegriffs müssen rechtlich fixiert sein, weil der völkerrechtliche Status Staat ein Bündel völkerrechtlicher Rechte und Pflichten ist, denen sich zu entziehen anderenfalls mit dem bloßen Hinweis möglich wäre, es handele sich nicht um einen Staat⁵³). Staatsqualität hat eine Einheit dann, wenn sie ein gesichertes Territorium als Staatsgebiet, eine definierte Bevölkerung als Staatsvolk und eine effektive, unabhängige Herrschaftsordnung als Staatsgewalt mit Aussicht auf Dauer aufweist⁵⁴). Wie schon angedeutet, gibt es darüber, ob

⁵²) Deutscher Bundestag Drs. 8/915, S. 4.

⁵³) Brownlie (Anm. 40), S. 73. — Wenn v. d. Heydte (Anm. 36), S. 131 f., meint, daß das Völkerrecht den Staat vorfinde ebenso wie die innerstaatliche Rechtsnorm den Menschen, so ist dies zwar an sich richtig, bedarf aber der Ergänzung dahin, daß über die Frage, ob es sich *in concreto* um einen Menschen handelt, kein Streit möglich ist, wohl aber darüber, ob ein Staat gegeben ist. Hieraus ergeben sich wichtige Folgerungen; dazu weiter im Text.

⁵⁴) Vgl. Bindschedler (Anm. 34), S. 8; Brownlie (Anm. 40), S. 74. — Am 1. 11. 1976 veröffentlichte das Department of State der USA folgende Erklärung: "In the view of the United States, international law does not require a state to recognize another entity as a state; it is a matter for the judgment of each state whether an entity merits recognition as a state. In reaching this judgment, the United

die Transkei und Bophuthatswana diese Kriterien erfüllen, unterschiedliche Auffassungen der Staaten. Auch die Beurteilung in der wissenschaftlichen Literatur ist nicht einheitlich⁵⁵⁾. Den Zweifeln an seiner tatsächlichen Unabhängigkeit ist die Regierung der Transkei im April 1978 mit dem Abbruch der diplomatischen Beziehungen zu Südafrika entgegengetreten⁵⁶⁾, offenbar ohne dadurch einen Umschwung herbeiführen zu können. Die wirtschaftliche Angewiesenheit der Transkei und Bophuthatswanas auf Südafrika teilen diese Gebiete mit einer Reihe anderer afrikanischer Staaten, um nur Malawi und Lesotho zu nennen. Ihre wirtschaftliche Abhängigkeit hat diese Staaten nicht davon abgehalten, einen politisch selbstständigen, wenngleich gemäßigten Anti-Südafrika-Kurs zu steuern. Ihre Staatsqualität ist nie bezweifelt worden. Es spricht daher viel dafür, die Transkei, aber wohl auch Bophuthatswana als Staaten anzusehen. Eine internationale objektive Entscheidungsinstanz müßte folglich die Staatsqualität beider Territorien feststellen.

Eine solche Instanz gibt es jedoch nicht. Überlegungen, den Internationalen Gerichtshof mit der verbindlichen Feststellung über das Vorliegen der Staatlichkeitskriterien zu befassen, dürften schwerlich zu realisieren sein⁵⁷⁾. Konstellationen, die nach geltendem Recht den Ge-

States has traditionally looked to the establishment of certain facts. These facts include effective control over a clearly-defined territory and population; an organized governmental administration of that territory; and a capacity to act effectively to conduct foreign relations and to fulfill international obligations. The United States has also taken into account whether the entity in question has attracted the recognition of the international community of states". Vgl. E. C. McDowell, *Contemporary Practice of the United States Relating to International Law*, AJIL Bd. 71 (1977), S. 337.

⁵⁵⁾ Es überwiegt die – z. T. mit leichten Zweifeln vermischte – Bejahung der Staatsqualität; Heydt (Anm. 33), S. 183 f.; Norman (Anm. 33), S. 619 f.; de Kieffer/Hartquist (Anm. 33), S. 429. Kritisch Witkin (Anm. 33), S. 608 ff. Ein nicht überzeugendes Bedenken richtet sich dagegen, daß an die Appellate Division des Obersten Gerichtshofs Südafrikas Berufung gegen die Entscheidungen des Supreme Court der Transkei möglich ist; dazu J. C. Bekker, *The Judicial System of Transkei*, CILSA Bd. 11 (1978), S. 27 ff.; W. J. Breytenbach, *The Political System of the Republic of Transkei – An Overview*, *Politikon* Bd. 3 (1976), S. 36 ff.

⁵⁶⁾ *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 11. 4. 1978, S. 3; vom 12. 4. 1978, S. 1 und 3; vom 28. 4. 1978, S. 3; *Neue Zürcher Zeitung* vom 26. 4. 1978, S. 4.

⁵⁷⁾ Vgl. Bindschedler (Anm. 34), S. 8 f., 22 f. – Im Report of the Special Committee on the Charter of the United Nations and on the Strengthening of the Role of the Organization, GAOR 32nd Session, Suppl. No. 33 (A/32/33), findet sich der Vorschlag, daß die Generalversammlung Kriterien der Staatlichkeit entwickeln solle, an Hand deren der IGH die Voraussetzungen für die Aufnahme eines Antragstellers in die VN zu prüfen hätte.

richtshof zur Entscheidung über die Staatlichkeit eines Gebiets veranlassen könnten, sind selten; eine solche Entscheidung wäre dann aber entweder gar nicht oder nur *inter partes* verbindlich⁵⁸). Auch die Vereinten Nationen sind keine solche Instanz. Die Aufnahme eines Mitglieds setzt zwar seine Staatsqualität voraus (Art. 4 SVN), verpflichtet die Mitglieder aber zur Respektierung der Staatlichkeit der aufgenommenen Einheit nur insoweit, als sie für die Satzungszwecke erforderlich ist⁵⁹). Damit ist freilich ein sehr weiter Bereich abgedeckt. Eine Anerkennung durch die Vereinten Nationen substituiert jedoch nicht die Anerkennung durch die Staaten. Im übrigen bedeutet die Nichtaufnahme keineswegs notwendig eine Ablehnung des Staatscharakters des um Aufnahme ersuchenden Gebiets. Daß es Staaten außerhalb der Vereinten Nationen gibt, ist unbestritten.

Obgleich es objektive Kriterien der Staatlichkeit gibt, werden die Staaten bei der Subsumtion sehr häufig zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Ihre Einschätzung kann objektiv richtig, sie kann objektiv falsch sein. Wird ein Staat anerkannt, so wird die objektive Rechtslage bestätigt, wird ein Nichtstaat anerkannt, so handelt es sich um eine Fiktion⁶⁰), die freilich rechtlich relevant ist, da sie den Anerkennenden zu einem entsprechenden Verhalten verpflichtet⁶¹). Die Nichtanerkennung eines Nichtstaates ist unproblematisch. Wie aber ist die Nichtanerkennung eines Staates (im Sinne der Leugnung seiner Staatsqualität) zu bewerten? Nach der wohl herrschenden deklaratorischen Theorie ist der Status Staat unmittelbar und *erga omnes* opposabel, die Anerkennung bzw. das Ausbleiben der Anerkennung vermag insoweit nichts hinzuzufügen⁶²). Gleichwohl ist das Problem damit nicht gelöst⁶³). Denn Streit besteht gerade

⁵⁸) Dies ist dem Vorschlag von Norman (Anm. 33), S. 645, entgegenzuhalten; ebenso de Kieffer/Hartquist (Anm. 33), S. 451.

⁵⁹) Brownlie (Anm. 40), S. 99; Wengler (Anm. 41), S. 798 f.; W. Schaumann, Anerkennung, in: Strupp/Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 1 (1960), S. 47 ff. (52); de Kieffer/Hartquist (Anm. 33), S. 432 f.; Witkin (Anm. 33), S. 608.

⁶⁰) Vgl. Münch (Anm. 37), S. 170 f.

⁶¹) Vgl. Wengler (Anm. 41), S. 787 Anm. 2.

⁶²) Statt vieler J. Charpentier, *La reconnaissance internationale et l'évolution du droit des gens* (1956), S. 45 ff.; Wengler (Anm. 41), S. 783 f.; Brownlie (Anm. 40), S. 90 ff.

⁶³) Dies hat vor allem Frowein (Anm. 40), S. 18 f., klar herausgearbeitet. Vgl. auch L. Antonowicz, *On the Nature of Recognition of States in International Law (A Theoretical Essay)*, Polish Yearbook of International Law, Bd. 8 (1976), S. 217 ff. (220), und H. Lauterpacht, *Recognition in International Law* (1948), S. 47. Anders wohl Frhr. v. d. Heydte (Anm. 36), S. 132.

darüber, ob die Nichtanerkennung einen Staat betrifft. Es widerspräche der hervorgehobenen Stellung des Staates — denn um einen solchen könnte es sich handeln — als des immer noch wesentlichen Bezugspunktes der völkerrechtlichen Ordnung, die anderen Staaten aus ihrer Subsumtion frei die Konsequenzen ziehen zu lassen — mit der Folge etwa, daß aus der Beurteilung, es handle sich nicht um einen Staat, das Gewaltverbot im Hinblick auf dieses Gebiet keine Geltung habe. Aus dieser Einsicht heraus hat sich, wenn zwar nicht logisch, so doch pragmatisch der völkerrechtliche Status des *de facto*-Regimes entwickelt, der eine Art Mindeststandard effektiver Regime, d. h. nicht evidenter Nichtstaaten, gegenüber den nichtanerkennenden Staaten beinhaltet⁶⁴). Während die Lösung anderer völkerrechtlicher Streitfragen auf die endliche Durchsetzung des objektiven Rechts verwiesen bleibt und von daher zu betrachten ist, wird immer dann, wenn die Staatlichkeit eines Gebiets im Streit ist, mit dem Rückgriff auf die Stellung des *de facto*-Regimes ein politisch untragbarer, weil den Frieden gefährdender Alles oder Nichts-Standpunkt vermieden. Der Grund für diesen verschiedenen Ansatz liegt in der zentralen völkerrechtlichen Rolle des Staates. Das *non liquet* wird mit einem eigenen völkerrechtlichen Institut aufgefangen. Transkei und Bophuthatswana haben daher gegenüber den sie nicht anerkennenden Staaten den Status eines *de facto*-Regimes.

9. Es ist unmöglich, die völkerrechtliche Stellung des *de facto*-Regimes hier im einzelnen zu explizieren. Insoweit kann und muß auf die Arbeit Froweins⁶⁵) verwiesen werden. Nur einige Stichworte seien rekapituliert:

a) Das befriedete *de facto*-Regime unterliegt dem Schutz des Gewaltverbots⁶⁶). Die Aggressionsdefinition der Vereinten Nationen bestimmt in einem erklärenden Zusatz zu ihrem Art. 1, daß der Begriff »Staat« als Schutzobjekt des Aggressionsverbotes unabhängig von der Frage der Anerkennung und der Zugehörigkeit zu den Vereinten Nationen zu verstehen sei⁶⁷).

⁶⁴) Vgl. auch F. L. Morrison, Recognition in International Law: A Functional Reappraisal, The University of Chicago Law Review, Bd. 34 (1966/67), S. 857 ff. (865). — Die anerkennenden Staaten müssen ohnehin von der Staatsqualität ausgehen.

⁶⁵) Frowein, Das *de facto*-Regime im Völkerrecht (Anm. 40).

⁶⁶) *Ibid.*, S. 35 ff. Für die Transkei ist der Schutz des Gewaltverbots insoweit kein Problem, als sie nach Ansicht der Vereinten Nationen Teil der Republik Südafrika ist und somit an deren Situation partizipiert.

⁶⁷) Vgl. A/RES/3314 (XXIX), Annex.

b) Ein *de facto*-Regime hat bei Schädigung seiner Angehörigen einen völkerrechtlichen Schutzanspruch (passive Deliktsfähigkeit)⁶⁸). Hier bestehen bezüglich der unabhängigen *homelands* zwei Probleme. Das erste betrifft die Frage nach dem *genuine link* der Personen, welche die Transkei und Bophuthatswana als Staatsangehörige in Anspruch nehmen, die aber ohne Beziehung zu diesem Regime sind und ihren Lebensschwerpunkt in Südafrika haben⁶⁹). Nach der *Nottebohm*-Entscheidung legitimiert eine nur formale Staatsangehörigkeit nicht zur diplomatischen Protektion⁷⁰). Das Urteil ist aber unter dem Gesichtspunkt der Schutzlosigkeit des davon betroffenen Personenkreises zu Recht kritisiert worden⁷¹). Nun könnte ein Staat – und dies ist das zweite Problem – ausgehend von den Resolutionen der Vereinten Nationen allerdings einwenden, Südafrika sei ja zur Schutzausübung berechtigt, die Frage der Schutzlosigkeit stelle sich daher nicht. Diese Argumentation würde jedoch übersehen, daß die Republik Südafrika nach ihrem eigenen Recht diesen Personenkreis nicht als Staatsangehörige ansieht⁷²) und der von ihr anerkannten Transkei gegenüber rechtswidrig handeln würde, wenn sie deren Staatsangehörige für sich reklamieren würde. Der Sache nach liefe also die Ablehnung eines Schutzanspruchs der Transkei auf die Schutzlosstellung ihrer Angehörigen hinaus. Dies wäre kein vernünftiges Ergebnis⁷³).

Umgekehrt ist das *de facto*-Regime auch aktiv deliktstfähig. Es kann daher Adressat von Schutzansprüchen es nicht anerkennender Staaten sein⁷⁴). Eben dies haben die oben zitierten Äußerungen des Vertreters

⁶⁸) Frowein (Anm. 40), S. 86 ff.

⁶⁹) Vgl. oben bei (3).

⁷⁰) ICJ Reports 1955, S. 4 ff.

⁷¹) Vgl. A. N. Makarov, *Nottebohm-Fall*, in: Strupp/Schlochauer, Wörterbuch, Bd. 2 (1961), S. 635 ff. (636).

⁷²) Daran würde sich selbst dann nichts ändern, wenn die Massenausbürgerung als völkerrechtswidrig zu betrachten wäre; so etwa Norman, *The Transkei Revisited* (Anm. 33), S. 799 f. – Die Haltung Südafrikas verglichen mit der Großbritanniens unterscheidet den Fall der *homelands* grundlegend von dem Fall Südrhodesien.

⁷³) Da die Transkei und Bophuthatswana freilich keine diplomatischen Beziehungen zu anderen Staaten unterhalten, ist die Geltendmachung des diplomatischen Schutzanspruchs erschwert. Teilweise wird die Republik Südafrika Schutzmachtfunktion ausüben können; zum Problem K. Doehring, *Schutzmacht*, in: Strupp/Schlochauer, Wörterbuch, Bd. 3 (1962), S. 218 ff.

⁷⁴) Frowein (Anm. 40), S. 71 ff.; Fischer (Anm. 33), S. 74 f. – Die Empfehlungen des für das Mandschukuo-Problem errichteten Konsultativkomitees des Völkerbundes gehen davon aus, daß die Staaten Konsuln in Mandschukuo unterhalten, falls erforderlich auch ersetzen konnten: «En effet, l'envoi de consuls dans les conditions envisagées

der Vereinigten Staaten und der EG-Staaten zum Ausdruck bringen wollen⁷⁵⁾.

c) Der Bericht des Special Committee Against Apartheid von 1978 an die Generalversammlung enthält eine Klage darüber, daß westliche Länder die Postwertzeichen der Transkei akzeptieren⁷⁶⁾. Der Generalsekretär hat auf Anfrage mitgeteilt, daß der Weltpostverein diese Briefmarken nicht anerkannt habe. Transkei ist auch nicht Mitglied des Weltpostvereins und hat wegen der vorgeschriebenen Aufnahme-prozedur⁷⁷⁾ keine Chancen, in absehbarer Zeit Mitglied zu werden. Zu einer postalischen Ausklammerung der Transkei muß es freilich nicht kommen, da der Weltpostverein zu seinem Tätigkeitsbereich (Jurisdiktion) auch die Territorien zählt, die — ohne Vereinsmitglied zu sein — unter postalischen Aspekten von Mitgliedstaaten abhängig sind⁷⁸⁾. Darüber hinaus hat die Praxis verschiedene Formen einer faktischen Beteiligung von *de facto*-Regimen entwickelt. So hat im Fall Mandschukuo ein Konsultativkomitee des Völkerbundes gegen die Kontaktaufnahme der Postverwaltungen der nichtanerkennenden Staaten mit der Postverwaltung Mandschukuos keine Bedenken getragen, solange diese Kontakte keine Anwendbarkeit des Weltpostvertrages implizierten⁷⁹⁾.

Diese Überlegungen, die etwa unter den Gesichtspunkten des Klage-rechts, der Immunität und der Anwendung des Rechts von *de facto*-Regimen durch ausländische Gerichte zu ergänzen wären⁸⁰⁾, wollten zeigen, daß die Nichtanerkennung einer sich als Staat gerierenden Einheit im Sinne des Bestreitens seiner Staatsqualität nicht dazu führt, daß die nichtanerkennenden Staaten von einem Nullum, einem keine rechtliche Veränderung erzeugenden Tatbestand ausgehen können, es sei denn, die Nichtstaatlichkeit wäre evident. Sie müssen vielmehr den Status des völker-

n'implique pas reconnaissance du «Mandchoukuo», ces agents étant désignés pour tenir leurs gouvernements au courant et pour la protection de leurs nationaux»; SdN J. O. Suppl. Spéc. No. 113 (1933), S. 11 ff. (13).

⁷⁵⁾ Dazu oben Anm. 27 und 28.

⁷⁶⁾ GAOR 33rd Session, Suppl. No. 22 (A/33/22), S. 19.

⁷⁷⁾ Vgl. Art. 11 Verfassung des Weltpostvereins; vgl. Peaslee, International Governmental Organizations, Part V (3. Aufl. 1976), S. 634 ff.

⁷⁸⁾ Vgl. Art. 3 (c) Verfassung Weltpostverein. Die Republik Südafrika ist Mitglied; vgl. den Rapport sur les activités de l'Union postale universelle 1977, S. 103.

⁷⁹⁾ Vgl. Frowein (Anm. 40), S. 144.

⁸⁰⁾ Tatsächliche Schwierigkeiten sind bisher nicht bekannt geworden. Offenbar werden auch die von Transkei und Bophuthatswana ausgestellten Reisedokumente zumindest in westlichen Ländern akzeptiert.

rechtlichen *de facto*-Regimes respektieren, der dem Status »Staat« in manchem gleicht, in manchem nahekommmt, in manchem nicht entspricht. Daraus folgt, daß die weitreichenden Konsequenzen, die die Vereinten Nationen aus der Nichtanerkennung der verselbständigten *homelands* ziehen wollen, jedenfalls nicht unter dem Aspekt der Leugnung ihrer Staatsqualität zu rechtfertigen sind. Die Frage ist, ob diese Konsequenzen sich aus einer als Sanktion, als Reaktion auf völkerrechtliches Unrecht verstehenden Nichtanerkennung ergeben können. Die Antwort ist eng mit dem gegenwärtigen Entwicklungsstand des Völkerrechts als einer objektiven durchsetzbaren Ordnung verknüpft.

IV. Die Nichtanerkennung als Reaktion auf völkerrechtliches Unrecht

10. Der rechtliche Makel der von Südafrika in die Unabhängigkeit entlassenen *homelands* wird gesehen in dem Verstoß gegen das Selbstbestimmungsrecht der schwarzen Mehrheitsbevölkerung, das durch das Erfordernis der Erhaltung der territorialen Integrität des Landes qualifiziert wird⁸¹⁾, und in dem Verstoß gegen das gleichfalls gewohnheitsrechtliche Verbot der Apartheid als einer Form der rassischen Diskriminierung⁸²⁾. Dem hält Südafrika entgegen, seine Bantustanpolitik berücksichtige die historischen Gegebenheiten⁸³⁾; die Errichtung eines eigenen Staates sei geradezu das Paradebeispiel der Realisierung von Selbstbestimmung⁸⁴⁾. Die Frage soll hier nicht endgültig entschieden werden. Meines Erachtens sprechen die besseren Gründe für den Standpunkt der Vereinten Nationen. *Arguendi causa* jedenfalls wird er den folgenden Ausführungen zugrunde gelegt.

11. Den Beginn einer kollektiven Nichtanerkennung völkerrechtlicher Unrechtstatbestände markiert die Reaktion der Staaten auf den Angriff Japans auf China und die Errichtung von Manschukuo 1931/32. In einer Note an China und Japan erklärte Staatssekretär Stimson, es sei die Absicht

⁸¹⁾ Zum Problem der Verknüpfung des Elements der territorialen Integrität mit dem Selbstbestimmungsrecht vgl. D. Thüerer, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker (1976), S. 130, 142 f., 145 f.; Richardson (Anm. 33), S. 198 ff.

⁸²⁾ Vgl. Norman (Anm. 33), S. 624 ff.; Witkin (Anm. 33), S. 617 ff.; Richardson (Anm. 33), S. 190 ff.; Fischer (Anm. 33), S. 70 ff. Abwegig ist der Hinweis von Richardson, a.a.O., S. 214 ff., daß die Übertragung der Souveränität auf die Transkei wegen Verstoßes gegen Art. 51, 52 Wiener Vertragsrechtskonvention nichtig sei.

⁸³⁾ Vgl. G. B. de Lint, The United Nations, The Abhorrent Misapplication of the Charter in Respect of South Africa (1976), S. 21 ff.

⁸⁴⁾ Vgl. de Kieffer/Hartquist (Anm. 33), S. 441 ff.

der Vereinigten Staaten von Amerika, keine Situation und kein Abkommen anzuerkennen, die unter Verletzung des Briand-Kellogg-Paktes von 1928 zustande gekommen seien⁸⁵). Die Stimson-Doktrin ist vom Völkerbund übernommen worden; eine Resolution der Versammlung hat den Mitgliedern ein entsprechendes Verhalten zur Pflicht gemacht⁸⁶). Doch schon die Äthiopien-Krise ließ erkennen, daß diese Überlegungen nicht in die Tat umgesetzt wurden.

Erst im Zusammenhang mit der einseitigen Unabhängigkeitserklärung Südrhodesiens am 11. November 1965 ist die kollektive Nichtanerkennungspolitik wieder zum Zuge gekommen. Der Sicherheitsrat hat bereits am Tage darauf die Unabhängigkeitserklärung verurteilt und die Staaten aufgefordert, das Regime in Südrhodesien nicht anzuerkennen und ihm keine Hilfe zu leisten⁸⁷). Wenig später erklärte der Sicherheitsrat die Unabhängigkeitserklärung für nichtig, forderte Großbritannien zur Beendigung der Rebellion auf und die anderen Staaten dazu, keinerlei Beziehungen mit dem südrhodesischen Regime zu unterhalten⁸⁸). Erst im April 1966 wurde die Situation als friedensgefährdend qualifiziert, und im Dezember 1966 wurde die bekannte Wirtschaftsboykottresolution gegenüber Südrhodesien gemäß Kapitel VII SVN beschlossen⁸⁹). Da die Aufforderung zur Nichtanerkennung vor der Einstufung der Situation als friedensgefährdend erging, kann sie nicht auf Kapitel VII gestützt sein. Die Verurteilung und Nichtanerkennung Südrhodesiens beruhen vielmehr auf der Ansicht, die Unabhängigkeit sei rechtswidrig erlangt worden und vereitele das Recht der schwarzen Bevölkerungsmehrheit auf Selbstbestimmung im Sinne einer repräsentativen Regierung⁹⁰).

Ein anderer Fall allgemeiner Nichtanerkennung ist mit dem Stichwort Namibia bezeichnet. Der Sicherheitsrat hat mit EntschlieÙung 276 (1970) alle Staaten aufgefordert, von der Beendigung des Mandats durch die

⁸⁵) Vgl. A. McNair, *The Stimson Doctrine of Non-Recognition*, BYIL Bd. 14 (1933), S. 65 ff.; D. P. O'Connell, *International Law*, Bd. 1 (2. Aufl. 1970), S. 142 ff.

⁸⁶) EntschlieÙung vom 11. 3. 1932: «L'Assemblée ... Proclame le caractère obligatoire des principes et des dispositions susmentionnés et déclare que les Membres de la Société des Nations sont tenus de ne reconnaître aucune situation, aucun Traité et aucun accord qui pourraient être obtenus par des moyens contraires au Pacte de la Société des Nations ou au Pacte de Paris»; SdN J. O. Suppl. Spéc. No. 101 (1932), S. 87.

⁸⁷) S/RES/216 (1965).

⁸⁸) S/RES/217 (1965).

⁸⁹) S/RES/232 (1966).

⁹⁰) Vgl. Thüerer (Anm. 81), S. 142. Kritisch D. J. Devine, *The Status of Rhodesia in International Law*, *Acta Juridica* 1974, S. 109 ff. (182 ff.). Siehe auch unten Anm. 112.

Vereinten Nationen auszugehen, die weitere Anwesenheit Südafrikas in Namibia als illegal und alle insoweit vorgenommenen Akte als rechtswidrig und ungültig zu betrachten. Der Internationale Gerichtshof hat dies mit Ausnahme von Akten wie die Registrierung von Eheschließungen, Geburts- und Sterbefällen bestätigt, da dies zu Lasten der Bevölkerung Namibias gehe⁹¹⁾.

12. So verschieden die genannten Fälle im einzelnen untereinander und im Verhältnis zu der Entlassung der beiden *homelands* in die Unabhängigkeit sind⁹²⁾, sie gehen alle von einer schweren Verletzung völkerrechtlicher Normen (Gewaltverbot, Selbstbestimmungsrecht, Verbot rassistischer Diskriminierung) aus, zu deren Ahndung und Beseitigung die Politik der kollektiven Nichtanerkennung eingesetzt wird.

Doch ist ein solches Sanktionsverhalten mit dem Grundsatz des internationalen Deliktsrechts vereinbar, das nur den unmittelbar Betroffenen aktivlegitimiert⁹³⁾? Mit der Identifizierung von im Völkerrecht wirkungsvollen Allgemeininteressen, wie sie im internationalen *ordre public* und in den Normen zwingenden Rechts sichtbar werden⁹⁴⁾, erfährt der Begriff des unmittelbaren Betroffenseins eine bedeutsame Erweiterung. Die Verteidigung des Allgemeininteresses wird zur Sache aller⁹⁵⁾. In diesem Sinn hat der Internationale Gerichtshof im *Barcelona Traction*-Fall ausgeführt: "... an essential distinction should be drawn between the obligations of a State towards the international community as a whole, and those arising vis-à-vis another State in the field of diplomatic protection. By their very nature the former are the concern of all States. In view of the importance of the rights involved, all States can be held to have a legal interest in their protection; they are obligations *erga omnes*. Such obligations derive, for example, in contemporary international law from the outlawing of acts of aggression, and of genocide, as also from the principles and rules concerning the basic rights of the human person, including protection from slavery and racial discrimination"⁹⁶⁾. Die International Law

⁹¹⁾ ICJ Reports 1971, S. 16 ff. (54 ff.).

⁹²⁾ Im hier diskutierten Fall geht es weder um den rechtswidrigen Abfall vom Mutterland noch um Fragen des gewaltsamen Gebietserwerbs.

⁹³⁾ Wengler (Anm. 41), S. 579.

⁹⁴⁾ Ch. Rozakis, *The Concept of Ius Cogens in the Law of Treaties* (1976), S. 27 f.; G. Jaenicke, *Zur Frage des internationalen Ordre public*, *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*, H. 7 (1965), S. 77 ff. (85 ff.).

⁹⁵⁾ F. A. Mann, *The Doctrine of Ius Cogens in International Law*, in: *Festschrift für U. Scheuner* (1976), S. 399 ff. (405 ff.).

⁹⁶⁾ ICJ Reports 1970, S. 4 ff. (32).

Commission hat sich im Zuge ihrer Arbeit am Recht der Staatenhaftung einmütig darauf geeinigt, daß der völkerrechtswidrige Akt (*international wrongful act*), als der jeder Bruch einer internationalen Verpflichtung anzusehen ist, in der herausgehobenen Form des *international crime* und der einfacheren Form des *international delict* auftreten kann⁹⁷⁾. Als internationales Verbrechen wird der Akt bezeichnet, "which results from the breach by a State of an international obligation so essential for the protection of fundamental interests of the international community that its breach is recognized a crime by that community as a whole". Als Beispiele werden u. a. Verstöße gegen das Verbot der Aggression und der rassistischen Diskriminierung genannt. Offenbar wird dieser Differenzierung über eine rein wissenschaftliche Klassifizierung hinaus normative Bedeutung zugemessen. Die ILC ist zwar noch nicht bei der Rechtsfolgendiskussion angelangt, und hier wird die Bedeutung dieser Kategorisierung erst zum Schwur kommen. Immerhin hat sie klar gemacht, daß damit eine wichtige Vorentscheidung auch für eine Differenzierung der Unrechtsfolgen gefallen ist⁹⁸⁾.

13. Kann nun aber auch der schwerste Völkerrechtsverstoß dazu führen, die tatsächlichen Folgen des Verstoßes wie etwa die Schaffung eines Staates und seine Akte *in toto* zu negieren und diesen damit in den Zustand völliger Entrechtung zu versetzen? Der bisherige Stand des Völkerrechts bietet dazu keine Handhabe. Wengler hat gezeigt, daß es keinen allgemeinen Rechtssatz gibt, wonach die Folgen von Rechtsverletzungen grundsätzlich rechtlich unerheblich sind⁹⁹⁾, und daß auch die Stimson-Doktrin nicht in diesem Sinn zu verstehen ist¹⁰⁰⁾. Die tatsächliche Behandlung, die Mandschukuo widerfahren ist, bestätigt diese Ansicht. Entsprechendes gilt für Südrhodesien, dem der Status des *de facto*-Regimes nicht vorenthalten wird¹⁰¹⁾. Die Staaten unterscheiden sogar bei völker-

⁹⁷⁾ YBILC 1976 Bd. 2 Teil 2, S. 95 ff. Es handelt sich um Art. 19 des bisher vorgelegten Entwurfs.

⁹⁸⁾ *Ibid.*, S. 117.

⁹⁹⁾ Wengler (Anm. 41), S. 570.

¹⁰⁰⁾ *Ibid.*, S. 572.

¹⁰¹⁾ Dabei wird Süd-Rhodesien durchaus das Vorhandensein der traditionellen Staatselemente zugestanden; vgl. Ch. N. Okeke, *Controversial Subjects of Contemporary International Law* (1974), S. 81 ff., und Devine (Anm. 90), *Acta Juridica* 1973, S. 1 ff. (78 ff.), der jedoch strikt von der konstitutiven Theorie ausgeht (nicht überzeugend besonders S. 112 f.). — Dem im Text Gesagten widerspricht freilich, wenn der Generalsekretär der VN meint, bezüglich einer eventuellen Entsendung von Friedenstruppen der VN komme es rechtlich auf die Ansicht des illegalen Smith-Regimes nicht an; Nachweise bei Klein (Anm. 12), S. 210.

rechtlichen Verträgen sehr genau zwischen der Nichtigkeit des Vertrages selbst und den Folgen, die daraus für die auf seiner Grundlage gesetzten Rechtsakte zu ziehen sind¹⁰²). Um so weniger ist eine Auffassung zu vertreten, die der Existenz eines effektiven Regimes jede rechtliche Bedeutung nimmt.

Auch eine Nichtanerkennung, die als Waffe gegen einen völkerrechtlichen Unrechtstatbestand fungiert, kann darum ein effektives Regime, ob es als Staat qualifiziert wird oder nicht, jedenfalls nicht der völkerrechtlichen Stellung als *de facto*-Regime berauben. Auch insoweit erweist sich dieser Status als eine Art Mindeststandard, dessen Niveau nicht unterschritten werden darf. Das geltende Recht enthält keine Möglichkeit, ein effektives Regime in den Zustand völliger Rechtlosigkeit zu versetzen¹⁰³). Freilich ist zu berücksichtigen, daß es keinen Völkerrechtssatz über die Behandlung des Rechts und der darauf gestützten Akte eines *de facto*-Regimes vor fremden Gerichten gibt¹⁰⁴). Gehen die Behörden und Gerichte der Staaten daher von der Ungültigkeit solcher Rechtsakte aus, liegt in dieser Haltung kein Verstoß gegen den Status des *de facto*-Regimes. Eine völkerrechtliche Grenze der staatlichen Beliebigkeit wird aber da zu ziehen sein, wo die Rechtsakte des Regimes den persönlichen Bereich seiner Bewohner betreffen, wie z. B. Personenstandsakte u. ä.¹⁰⁵). Das Völkerrecht darf aus dogmatischer Rigorosität nicht den Menschen, für den letztlich das Recht da ist, und seine Bedürfnisse vernachlässigen. Mit dieser Beschränkung kann dann aber auch die Aufforderung, von der Ungültigkeit der Rechtsakte eines *de facto*-Regimes auszugehen, als solche nicht völkerrechtswidrig sein.

14. Insgesamt ist nicht zu übersehen, daß die Politik der Anerkennung bzw. Nichtanerkennung von Staaten wieder zunehmend interventionistische Züge

¹⁰²) Dazu mit Belegen J. A. Frowein, Zum Begriff und zu den Folgen der Nichtigkeit von Verträgen im Völkerrecht, in: Festschrift für U. Scheuner (1976), S. 107 ff.

¹⁰³) Dieses Ergebnis wird bereits deshalb auszuschließen sein, weil die Ansichten über die Verwirklichung völkerrechtlichen Unrechts auseinandergehen, vor allem darum, weil ihnen unterschiedliche, politisch motivierte Wertungen zugrunde liegen; vgl. dazu auch Morrison (Anm. 64), S. 871. Gewiß wäre eine Zentralisierung solcher Entscheidungen angebracht, aber die Vereinten Nationen dürften sich dafür nicht qualifiziert haben.

¹⁰⁴) Frowein (Anm. 40), S. 188 ff.; Brownlie (Anm. 40), S. 101 ff.

¹⁰⁵) Vgl. dazu ICJ Reports 1971, S. 56; Fischer (Anm. 33), S. 73.

annimmt¹⁰⁶). Tendenzen, wie sie in der Estrada-Doktrin¹⁰⁷) zum Ausdruck gekommen sind, sind lange überwunden. Zwei Gesichtspunkte — ein materieller und ein institutioneller — sind für diese Entwicklung entscheidend gewesen. Sie ist einmal die Folge des Endes der völkerrechtlichen Wertneutralität¹⁰⁸) (*ius cogens*, internationaler *ordre public*). Sie ist aber auch die Folge der Stärkung — im Sinne einer Verfestigung — der organisierten Staatengemeinschaft, die heute 151 Staaten umfaßt. Gewiß ist die Quasi-Universalität der Vereinten Nationen auch eine Quelle ihrer Krisen. Auf der anderen Seite folgt daraus der Trend zur geschlossenen Gesellschaft, der dem Außenstehenden im Prinzip eine inferiore Stellung zuweist. Fragen der Aufnahme oder des Ausschlusses aus der Organisation erhalten dadurch eine ganz andere Bedeutung. Dies erinnert an den *numerus clausus* der Staaten zu Zeiten der Geltung des europäischen Völkerrechts, dessen Segnungen nur der teilhaftig wurde, der zu diesem Kreis der Staaten gehörte oder in ihn formell aufgenommen wurde¹⁰⁹). Die Gefahren, die von einer solchen Entwicklung ausgehen können, liegen auf der Hand. Auch die Anerkennung von Staaten könnte in diesem Zusammenhang ihre Qualität verändern und wieder zu einem wirklich konstitutiven Akt werden.

V. Nichtanerkennungspflicht?

15. Es bleibt zu untersuchen, ob die Staaten verpflichtet sind, die Transkei und Bophuthatswana im Sinne des Ausgeführten nicht anzuerkennen. Eine Nichtanerkennungspflicht könnte sich für die Mitgliedstaaten aus der Satzung der Vereinten Nationen ergeben¹¹⁰). Dies gilt einmal dann, wenn das zuständige Organ die Nichtanerkennung ver-

¹⁰⁶) Zu den verschiedenen Entwicklungsphasen vgl. G. Dahm, Völkerrecht, Bd. 1 (1958), S. 133 ff.

¹⁰⁷) W. Schumann, Estrada-Doktrin, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch, Bd. 1 (1960), S. 442 ff.

¹⁰⁸) Dazu überzeugend schon H. Krüger, Geschäftsführung ohne Auftrag für die Völkergemeinschaft, in: Völkerrechtliche und Staatsrechtliche Abhandlungen, Carl Bilfinger Festgabe (1954), S. 169 ff. (172 und öfter).

¹⁰⁹) Vgl. C. Schmitt, Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum (2. Aufl. 1974), S. 280 ff.; W. Rudolf, Neue Staaten und das Völkerrecht, Archiv des Völkerrechts, Bd. 17 (1976/77), S. 1 ff.

¹¹⁰) Vgl. Brownlie (Anm. 40), S. 100 f. — Nicht aktuell ist hier der Fall des Verbots der vorzeitigen Anerkennung, da Transkei und Bophuthatswana Staatsqualität haben und eine Verletzung der Rechte des Mutterlandes (Südafrika) nicht in Betracht kommt.

bindlich anordnet. In Betracht kommt insoweit nur der Sicherheitsrat im Rahmen seiner Zuständigkeit nach Kapitel VII¹¹¹). Der Sicherheitsrat hat die Transkei-Resolution der Generalversammlung zwar unterstützt, ohne sich jedoch dabei in den Bereich der Zwangsmaßnahmen zu begeben¹¹²). Die Generalversammlung selbst ist nicht in der Lage, eine Politik der Anerkennung oder Nichtanerkennung obligatorisch zu machen. Zwar hat der Internationale Gerichtshof aus der Beendigung des Mandats der Republik Südafrika über Südwestafrika/Namibia durch die Generalversammlung die Verpflichtung abgeleitet, die fortgesetzte Präsenz Südafrikas als rechtswidrig nicht anzuerkennen¹¹³), dies aber offenbar nur, weil er die Generalversammlung als zuständig für den rechtsgestaltenden Akt der Mandatsbeendigung erachtete. Damit entfällt jedoch eine Parallelität zu dem hier behandelten Fall¹¹⁴).

Die Satzung könnte ferner die Grundlage einer Nichtanerkennungspflicht insoweit sein, als sie die Unterstützung satzungswidrigen Verhaltens verbietet. Nun haben freilich die Organe der Vereinten Nationen gerade keine Kompetenz, die Satzung für ihre Mitglieder verbindlich auszulegen bzw. Sachverhalte verbindlich als satzungswidrig zu subsumieren, sieht man von der durchaus nicht unproblematischen Definitionskompetenz des Sicherheitsrates gemäß Art. 39 SVN ab¹¹⁵). Die Mitgliedstaaten brauchen sich daher die Auffassung der Generalversammlung, die Entlassung der *homelands* in die Unabhängigkeit verstoße gegen das Verbot der rassistischen Diskriminierung und das Selbstbestimmungsrecht, nur dann zu eigen zu machen, wenn dies die rechtlich zutreffende Würdigung ist.

16. Ein anderer Ansatz zur Begründung einer Nichtanerkennungspflicht geht von der Natur der involvierten Rechtsverletzung aus. Im allgemeinen wird gesagt, daß das Völkerrecht sich der Frage gegenüber neutral verhält, ob ein völkerrechtswidriger Akt eines Staates von anderen

¹¹¹) Das außerordentlich umstrittene Problem wird zuverlässig abgehandelt von M. Krökel, Die Bindungswirkung von Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen gegenüber Mitgliedstaaten (1977). Vgl. auch Devine (Anm. 101), S. 154 ff.

¹¹²) Siehe oben bei Anm. 24. — S/RES/277 (1970) betr. Süd-Rhodesien könnte dagegen unter Kap. VII SVN einzuordnen sein.

¹¹³) ICJ Reports 1971, S. 56.

¹¹⁴) Dies übersieht etwa Richardson (Anm. 33), S. 202 ff.

¹¹⁵) Es bestehen begründete Zweifel, ob der Sicherheitsrat die Friedensbedrohung bezüglich Süd-Rhodesien (S/RES/236 [1966]) und Südafrika (418/1977) zu Recht angenommen hat; zum letzteren Fall vgl. Klein (Anm. 12), S. 204.

Staaten als wirksam angesehen werden muß oder nicht; insbesondere die gerichtliche Überprüfung ausländischer Konfiskationen hat immer wieder zu Stellungnahmen dieser Art geführt¹¹⁶). Man wird diese Frage jedoch dann vielleicht anders zu beurteilen haben, wenn gegen eine Norm verstoßen wurde, die zum völkerrechtlichen *ordre public* gehört. Schon 1965 hat Jaenicke postuliert: »Handelt es sich um eine Norm, an deren Beachtung nicht nur der verletzte Staat, sondern die gesamte Völkerrechtsgemeinschaft als solche ein entscheidendes Interesse hat und die deshalb zum *ordre public* der Völkerrechtsordnung gerechnet werden muß, so sollten es alle Staaten als ihre Pflicht betrachten, Hoheitsakte eines Staates, durch die gegen eine solche Norm verstoßen wird, nicht anzuerkennen«¹¹⁷). Allerdings ist zweifelhaft, ob dieses Postulat bereits aus der Grauzone des Schon-Rechts bzw. des Noch-nicht-Rechts herausgetreten ist, sicher nur ist, daß die Zeit für seine Inkorporation in die *lex lata* arbeitet. Hierzu ist nochmals an die Arbeit der ILC mit ihrer Unterscheidung von *international delict* und *international crime* zu erinnern¹¹⁸). Rechnet man das Selbstbestimmungsrecht und das Verbot rassistischer Diskriminierung dem *ordre public international* zu¹¹⁹), so hat man immerhin eine diskutabile Argumentation für eine Nichtanerkennungspflicht. Ich selbst meine freilich, daß das geltende Völkerrecht eine Nichtanerkennungspflicht nur an den in sich klaren Tatbestand des gewaltsamen Gebietserwerbs anknüpft¹²⁰); doch selbst das ist bestritten¹²¹).

17. Als weitere Begründungsbasis für eine Nichtanerkennungspflicht

¹¹⁶) Statt vieler vgl. H. Mosler, *L'application du droit international public par les tribunaux nationaux*, RdC Bd. 91 (1957 I), S. 619 ff. (693). Anderer Ansicht etwa G. Dahm, *Zum Problem der Anerkennung im Inland durchgeführter völkerrechtswidriger Enteignungen im Ausland*, in: *Festschrift für H. Kraus* (1964), S. 67 ff. (79 ff.); J. H. W. Verzijl, *The Relevance of Public and of Private International Law Respectively for the Solution of Problems Arising from Nationalization of Enterprises*, ZaöRV Bd. 19 (1958), S. 531 ff. (543).

¹¹⁷) Jaenicke (Anm. 94), S. 122.

¹¹⁸) Dazu oben bei Anm. 97.

¹¹⁹) So wohl H. Mosler, *Völkerrecht als Rechtsordnung*, ZaöRV Bd. 36 (1976), S. 6 ff. (37).

¹²⁰) Dieser Punkt ist über die Stimson-Doktrin hinaus immer wieder hervorgehoben und bestätigt worden; vgl. etwa Art. 11 des Entwurfs der ILC betr. eine Erklärung über Rechte und Pflichten der Staaten von 1949 (GAOR 4. Session, Suppl. No. 10 (A/925), S. 7 ff.), sowie bei Prinzip 1 der Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation Among States in Accordance with the Charter of the United Nations, A/RES/2625 (XXV).

¹²¹) Vgl. etwa Mann (Anm. 95), S. 417.

könnte der Versuch der ILC dienen, Maßnahmen der internationalen Haftung zu unterwerfen, die den Völkerrechtsverstoß eines anderen Staates absichtlich effektuieren. Auf ihrer letztjährigen Sitzung hat sich die Kommission auf den folgenden Art. 27 ihres Entwurfs über die völkerrechtliche Verantwortung der Staaten geeinigt: "Aid or assistance by a State to another State, if it is established that it is rendered for the commission of an internationally wrongful act, carried out by the latter, itself constitutes an internationally wrongful act, even if, taken alone, such aid or assistance would not constitute the breach of an international obligation" ¹²²). Der Kommentar nennt als Beispiele Waffenlieferungen oder andere Hilfe, die Regimen gewährt werden, die Genocid begehen oder Apartheid oder koloniale Unterdrückung praktizieren ¹²³). Was liegt näher, als auch die Anerkennung als Unterstützung solcher völkerrechtswidriger Handlungen anzusehen und sie damit als völkerrechtlichen Haftungstatbestand zu formulieren? Völkerrechtliche Praxis kann die ILC freilich nur insoweit anführen, als es um die Unterstützung eines Aggressors geht ¹²⁴), was die Meinung bekräftigt, daß die Nichtanerkennungspflicht sich allenfalls auf die Folgen militärischer Gewaltanwendung bezieht. Die ILC meint freilich, daß gerade das Problem der Unterstützung völkerrechtswidriger Akte ein Gebiet sei, auf dem die Erfordernisse einer progressiven Entwicklung des Völkerrechts nicht ignoriert werden könnten ¹²⁵).

VI. Abschließende Erwägungen

18. Die Bantustanpolitik Südafrikas ist rechtlich höchst zweifelhaft und politisch unglaubwürdig. Zur Lösung der Apartheidproblematik ist sie darum zumindest in der bisher verfolgten Form nicht geeignet. Doch die Zeit drängt. Mit den bevorstehenden Veränderungen in Rhodesien und Namibia fallen weitere strategische Vorfelder, die sich über kurz oder lang in die internationale Druckbewegung gegen Südafrika ¹²⁶) einordnen werden. In Südafrika selbst beginnt man, über die — materiellen

¹²²) Report of the ILC on the Work of its 30th Session (8 May — 28 July 1978), GAOR 33rd Session, Suppl. No. 10 (A/33/10), S. 243.

¹²³) *Ibid.*, S. 250.

¹²⁴) *Ibid.*, S. 252 f.

¹²⁵) *Ibid.*, S. 253.

¹²⁶) Cadoux (Anm. 2), S. 135 ff.; H. Weiland, Internationaler Druck auf Südafrika?, Vereinte Nationen 1978, S. 185 ff.

und immateriellen – Kosten der Apartheid nachzudenken¹²⁷⁾. Die Entlastungs- und Entspannungsoffensive, die Südafrika gegenüber Schwarzafrika eingeleitet hatte, ist mit dem Zusammenbruch des portugiesischen Kolonialreichs und der Verwicklung Südafrikas in Angola¹²⁸⁾ zu einem abrupten Ende gekommen. Die politische Isolierung ist heute stärker denn je.

Noch nicht abzusehen sind die Folgen der Einbeziehung des afrikanischen Kontinents in den globalen Ost-West-Konflikt¹²⁹⁾. Er kann zu einer Atempause für Südafrika führen, er kann jedoch gerade auch den Druck des Westens verstärken. Nicht zu erwarten ist jedenfalls, daß die Vereinten Nationen in ihrer kompromißlosen Haltung gegenüber der Rassenpolitik Südafrikas ermüden werden. So gewiß man stark einseitige Aktionen der Weltorganisation bedauern, sie sogar z. T. als rechtswidrig verurteilen muß: Man kann realistischerweise die politische Kraft, die diesen Aktionen innewohnt, nicht leugnen und manchmal sogar nicht, daß die bessere Moral auf ihrer Seite ist.

Summary*)

The Policy of Non-Recognition of the United Nations vis-à-vis the Newly Independent South African Homelands

After a short review of the general attitude of the United Nations in respect of the Republic of South Africa, the factual and legal implications of the homeland policy of the Republic are pointed out. Two homelands, Transkei and Bophuthatswana, have been released for independence. The reaction of the United Nations consists in an unequivocal condemnation of the bantustan policy and in a total negation of the so-called independence of Transkei and Bophuthatswana. Both territories are considered to be still parts of the Republic of South Africa. The author tries to determine whether this non-recognition with its far-reaching implications is justified in international law.

¹²⁷⁾ Vgl. M. Savage, Costs of Enforcing Apartheid and Problems of Change, African Affairs, Bd. 76 (1977), S. 287 ff.; H. Adam, Die Zukunft der Rassenoligarchie. Südafrikanische Liberalisierungsstrategien angesichts wachsender Systemkosten, Vereinte Nationen 1978, S. 189 ff.

¹²⁸⁾ Vgl. M. Bothe, Völkerrechtliche Aspekte des Angola-Konflikts, ZaöRV Bd. 37 (1977), S. 572 ff.

¹²⁹⁾ Hinweise bei Klein (Anm. 12), S. 215.

*) Summary by the author.

There are several meanings of non-recognition. In the case of the *homelands* which proclaimed their independence, the underlying reasons for non-recognition are not perfectly clear. They seem to consist either in the denial of the criteria of statehood or in the opinion that non-recognition is justified as a sanction against the internationally wrongful apartheid policy which is considered to be continued by the establishment of bantustan, or rather in a combination of these two elements.

The question if Transkei and Bophuthatswana fail to satisfy the criteria of statehood cannot be answered conclusively, but there are very good reasons to answer it in the affirmative. However, there is no unanimity on this point, and there is no instance which could decide the question *erga omnes*. Thus, the question remains whether States which do not consider Transkei and Bophuthatswana to be States can legally ignore the factual effectivity of those régimes. In this situation, international law has developed the status of the *de facto* régime. This status represents a kind of a minimum standard which is a guarantee against a treatment beneath this level. The conclusion is that the far-reaching consequences which the United Nations seem to draw from their policy of non-recognition, may not be justified by the opinion that Transkei and Bophuthatswana are not States.

Another question is whether the total negation of the régime of those units can be based on the understanding of non-recognition as a reaction to the apartheid policy, the international illegality of which is assumed. Non-recognition as a collective reaction to illegal acts has its precedents (Mandchoukuo, Rhodesia, Namibia). The general development in public international law shows a growing tendency to identify legal norms which would entitle any member of the international community to insist upon the compliance with those norms. The policy of recognition or non-recognition is thus regaining certain features characteristic of interventionism, but even seen from this angle, it is not admissible to deprive an effective régime of its *de facto* status.

In a last paragraph the possible legal grounds for a duty of non-recognition are discussed.