Jörg Fisch

Einleitung

Es gibt Begriffe, die aufgrund ihres Wortlauts eine solch Suggestiv- und zuweilen sogar Sprengkraft entwickeln, daß eine längere Phase der Vorbereitung und Gewöhnung erforderlich ist, bevor der dafür zur Verfügung stehende Ausdruck auch tatsächlich für den gemeinten Sachverhalt verwendet wird, wodurch dieser dann wieder um so prominenter hervortritt. Ein besonders ausgeprägtes Beispiel dafür ist die Selbstbestimmung von Kollektiven, Staaten oder Völkern, und erst recht das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Die Sprache wehrt sich gleichsam gegen die Verwendung desjenigen Wortes, das den zugrundeliegenden Sachverhalt am deutlichsten und kompromißlosesten zum Ausdruck bringt, und selbst nachdem das Wort, oder genauer: die Formel vom Selbstbestimmungsrecht der Völker einmal geschaffen ist, sträubt sich diese gegen ihre Verwendung. Hat sich die Formel schließlich doch durchgesetzt, hält der Widerstand an, indem ihre Bedeutung immer wieder abgeschwächt wird.

Der Begriff der Selbstbestimmung wird zuerst für das Individuum gebildet, als eine Art intensivierter Freiheitsbegriff. Über die bloße Freiheit, zu tun und zu lassen, was er will, hinaus bestimmt der Mensch sich und sein Tun selbst, und schließlich erhält er sogar das *Recht*, dies zu tun. Die eigentliche Schwierigkeit entsteht bei der Ausweitung vom Individuum zum Kollektiv, zum Staat, der Nation, oder eben, am prägnantesten, zum Volk. Statt von Selbstbestimmung spricht man vielerorts nur von Unabhängigkeit und betont damit das aktive Element weit weniger als bei der Selbstbestimmung. Nachdem sich die Formel im 20. Jahrhundert einmal durchgesetzt hat, wird immer wieder versucht, ihre Bedeutung einzuschränken, indem die Selbstbestimmung ganz oder teilweise durch Fremdbestimmung ersetzt wird. Das ist, so sehr es dem Wortlaut widerspricht, verständlich. Schon die Vorstellung eines Zustandes der Welt, in der jedes Individuum ganz und gar selbstbestimmt lebt, eines herrschaftsfreien Zustandes also, ist utopisch, und noch mehr gilt das für einen Zustand, in dem jedes Kollektiv, oder zumindest jedes Volk, sich ganz und gar selbst bestimmt. Und doch wird genau dies mit der Formel vom Selbstbestimmungsrecht der Völker immer wieder versprochen.

Im vorliegenden Band sollen die angedeuteten Schwierigkeiten und Widersprüche historisch und systematisch aus der Perspektive der hauptsächlich daran beteiligten Disziplinen ausgeleuchtet werden. Wie ist die Formel vom Selbstbe-

stimmungsrecht entstanden? Handelt es sich um eine spezifisch moderne Erscheinung? Welchen Beitrag können die Geschichtswissenschaft, die Philosophie, die Völkerrechts- und die Politikwissenschaft dazu leisten?

Die eigentliche Grundlage bildet eine systematische Frage: Wie ist ein Übergang von der individuellen zur kollektiven Selbstbestimmung möglich? Dabei geht *Georg Kohler* von der Frage aus: Was kann „individuelle Autonomie unter den Bedingungen der menschlichen sozialen Natur überhaupt sein?“ Es geht um das Verhältnis zwischen individueller und kollektiver Selbstbestimmung. Der Autor spricht von Rousseaus Problem, behandelt es aber in einem weiteren Rahmen als Problem der modernen kontraktualistischen Staatstheorie überhaupt, die er wiederum, am Beispiel des Aristoteles, mit der Antike kontrastiert. Während die Antike von empirischer Ungleichheit ausgeht, ist für die Moderne der axiomatische Ausgangspunkt die Gleichheit der Menschen. Die Theorie muß sich an der Frage abarbeiten, wie der selbstbestimmte, autonome Mensch sich den Zwängen seiner sozialen Natur, die ihn auf eine Gemeinschaft angewiesen sein lassen, entziehen und doch überleben kann. Im Mittelpunkt steht der Autor, der die Frage am intensivsten und mit der größten Wirkung behandelt hat, Rousseau. Kohler zeigt, daß das Konzept der *volonté générale* keineswegs totalitär, wohl aber totalitarismusanfällig ist. Dabei wird deutlich, daß auch Rousseau „sein“ Problem nicht wirklich zu lösen vermag. Die Konsequenzen, die sich daraus für das Konzept einer kollektiven Selbstbestimmung und eines Selbstbestimmungsrechts der Völker ergeben, sind von größter Bedeutung. In dieser Sicht verhält sich die internationale Gemeinschaft durchaus konsequent, wenn sie (wenngleich aus anderen Gründen) sich weigert, das Subjekt des Selbstbestimmungsrechts, das Volk, zu definieren. Kohlers These ist, „daß die Fragen nach dem Wer und dem Was des Volkes im Rahmen dieser Theorie der Volkssouveränität durchaus nicht klar und ein für allemal zu beantworten sind“. An die Stelle systematischer Ableitungen tritt der „Rekurs auf kontingente Umstände und bewußt handelnde Akteure und deren Leistungen“.

So führen die Überlegungen zu den philosophisch-staatstheoretischen Hintergründen des Selbstbestimmungsrechts zu zurückhaltenden Antworten, die gerade dadurch mit der Empirie vereinbar sind. Denn die Empirie besagt letztlich, daß eine umfassende und abschließende Verwirklichung der Idee des Selbstbestimmungsrechts der Völker, eine vollständige Aufteilung der Welt in voneinander abgegrenzte Völker nicht möglich ist. Dabei ist noch auf einen weiteren für die im Sammelband behandelte Problematik wichtigen Aspekt hinzuweisen: Auf der einen Seite steht die Frage nach dem Verhältnis von Individuum und Gemeinschaft, von „Ich und Wir“, auf der anderen diejenige nach „Wir und Ihr“, nach der Abgrenzung gleich(artig)er Einheiten, also, auf der Ebene der Kollektive, von Völkern oder Staaten. Auf diese Weise bildet der Beitrag den Übergang von den Grundlagen zur Empirie kollektiver Selbstbestimmung, und er zeigt zugleich deren Grenzen.

Damit ist der Übergang von der individuellen zur kollektiven Selbstbestimmung erfolgt. ONUMA *Yasuaki* ordnet diese, und insbesondere das Selbstbestimmungsrecht, aus primär völkerrechtlicher Sicht in einen größeren weltgeschichtlichen Zusammenhang ein. In einer solchen Betrachtungsweise werden die Auseinandersetzungen am Ende des Ersten Weltkrieges, mit Wilson und Lenin als Protagonisten, zu einer bloßen Episode. Den Ausgangspunkt bildet die Aufteilung der Erde in unterschiedliche Rechtsräume. Meistens aus großen Imperien heraus entstehen Systeme internationaler Rechtsbeziehungen, die – so scheint jedenfalls die Annahme – einigermaßen friedlich koexistieren. Höhepunkt und Sündenfall zugleich bildet die europäische Expansion seit dem 15./16. und speziell im 19. Jahrhundert. Der Eroberung der Welt entspricht ein arrogantes und exklusives Selbstbewußtsein auf der Grundlage einer beanspruchten Zivilisationsmission, die schließlich dank machtmäßiger Überlegenheit weitgehend durchgesetzt wird. Eine besondere Rolle kommt dabei Japan zu.

Nach dieser Vereinnahmung der Welt durch eine Zivilisation auf Kosten aller anderen kündigt sich eine Gegenbewegung an. Sie vermag sich zuerst kaum durchzusetzen, gewinnt dann aber immer größeren Schwung. Die von den Europäern (auch den vor allem nach Amerika ausgewanderten) durchgesetzte internationale Ordnung wird von den außereuropäischen Zivilisationen zunehmend auch für sich beansprucht, im Sinne der Gleichheit der Völker und Staaten. Der Autor zeichnet den großen Bogen der Entkolonisierung. Am Ende des Ersten Weltkrieges gelingt es den Europäern und Amerikanern noch, das Selbstbestimmungsrecht auf sich selbst zu begrenzen. Nach dem Zweiten Weltkrieg hingegen gewinnt die Entkolonisierung ein unwiderstehliches Gewicht, zumal auch die Supermächte sich nun, ob zu Recht oder zu Unrecht, als Anhänger des Selbstbestimmungsrechts und der Gleichheit der Staaten ausgeben. Die alte Vielfalt der Zivilisationen ist über die europäische Vormachtstellung zur einheitlichen Weltordnung geworden.

Der große Überblick schließt in einem ausgesprochen skeptischen Ton, der in dieser Deutlichkeit zumindest in der Völkerrechtswissenschaft eher selten ist. Nach der nahezu vollständigen Entkolonisierung, durch die die Kolonien zu unabhängigen, freien und gleichen Staaten geworden sind, führt das Selbstbestimmungsrecht tendenziell immer stärker zu Auseinandersetzungen. Die Berufung auf das Selbstbestimmungsrecht dient der Zementierung der weltweiten territorialen Besitzverteilung und der Verweigerung der Unabhängigkeit sowie der Rechtfertigung ethnischer Säuberungen und anderer Formen der Gewaltanwendung. Die Frage, ob das Selbstbestimmungsrecht mehr Vor- oder Nachteile mit sich gebracht hat, bleibt offen. Ebenso bleibt offen, was genau die richtige und welches die mißbräuchliche Verwendung des Begriffs ist. Sicher ist nur, daß eine Rückkehr zu Verhältnissen, wie sie vor der europäischen Expansion herrschten, nicht möglich ist.

Damit ist der Rahmen für die Einzeluntersuchungen gespannt.

Heinz Duchhardt befaßt sich mit der Empirie an ihren Ursprüngen. Er arbeitet die Mitte des 18. Jahrhunderts als Scharnier zwischen vormodernem und modernem Umgang der Staaten mit Gebietsverschiebungen heraus, als eine Phase, in der die Elemente der Selbstbestimmung und des Selbstbestimmungsrechts entstehen, ohne daß der Ausdruck bereits vorhanden wäre. Er verdeutlicht den Sachverhalt anhand zweier Beispiele. Das erste, die „Verschiebung“ des Herzogs von Lothringen in die Toskana 1736/37, steht paradigmatisch für die frühe Neuzeit. Die Bevölkerung wurde nicht im geringsten konsultiert. Die Einstellung der Betroffenen war irrelevant; entscheidend war der Konsens der europäischen Staaten und Dynastien. Daß die Zeit für eine andere Politik noch nicht reif war, zeigte sich in den fehlenden Protesten. Das Beispiel bestätigt die Hypothese, „daß der vorrevolutionären Zeit die Sache an sich fremd war“. Wenige Jahrzehnte später war die Sache zu guten Teilen da, auch wenn der Begriff noch weitgehend fehlte. Als Genua 1768 Frankreich die Insel Korsika verkaufte, war das die Folge eines jahrzehntelangen Aufstands. Anders als im Falle Lothringens hatte das Volk seine Wünsche und Vorlieben geäußert, sie aber noch nicht durchgesetzt. So stand das Konzept am Vorabend der Revolution bereit, mußte aber noch aufgegriffen und verwirklicht werden. Einstweilen gingen der Ländertausch und der Länderschacher in der Praxis weiter.

Es gehört zu den erstaunlichen Befunden der Begriffsgeschichte, daß die Selbstbestimmung und das Selbstbestimmungsrecht da, wo man ihr frühestes Erscheinen am ehesten erwarten würde, nämlich in den beiden großen Revolutionen am Ende der Aufklärung, der amerikanischen und der französischen, nicht vorkommen, weder als Ausdruck noch wenigstens der Sache nach. Die US-Unabhängigkeitserklärung konzentriert sich statt dessen auf das klassische Widerstandsrecht, die Französische Revolution auf die Volkssouveränität. Das ist der Befund von *Heinhard Steiger* anhand der Debatten der großen französischen parlamentarischen Versammlungen der Jahre 1789–1793. Im Zentrum steht dabei das Aufkommen der Volkssouveränität, die konsequent nach zwei Richtungen hin eingesetzt wird: nach innen zur Schwächung der alten Gewalten und nach außen zur Stärkung der Nation im Sinne der Expansion. Steiger zeigt, wie die Berufung auf die Freiheit und Souveränität des Volkes asymmetrisch erfolgt, zugunsten Frankreichs und auf Kosten der Nachbarstaaten und -territorien, die sukzessive Frankreich einverleibt werden, aber nicht, oder zumindest nicht formell, durch Eroberung und Annexion, sondern aufgrund des Wunsches der betroffenen Bevölkerung. Bei dieser Gelegenheit entstand auch das moderne Gebietsplebiszit, doch wurde es in solchem Ausmaß manipuliert, daß es seine Glaubwürdigkeit gründlich und für lange Zeit verlor. Steigers Beitrag verweist indessen auf einen wahrscheinlich wichtigeren Grund für das Nichtaufkommen von Selbstbestimmungsforderungen: Der sich revolutionierende Staat stand als Staat nicht zur Disposition. Vielmehr handelte es sich um einen der gefestigsten und homogensten Staaten Europas. Hier zeigte sich, daß das Selbstbestimmungsrecht in der Regel eine Waffe der Schwachen ist, für diejenigen, die sich von irgendeiner als fremd empfundenen Herr-

schaft befreien wollen. Das war auch bei der frühen Entkolonisierung in Amerika der Fall, zuerst noch unter der Flagge des Widerstandsrechts im Norden, einige Jahrzehnte später dann schon unter Berufung auf ein umfassendes Recht auf Unabhängigkeit (nicht auf Selbstbestimmung) im Süden.

Steigers Analyse der Debatten macht deutlich, wie die formell gleiche Anwendung der Volkssouveränität für – idealiter befristete – Asymmetrien zugunsten Frankreichs sorgt. Zwar haben alle Völker natürliche Freiheit und Souveränität. Solange aber noch die alten Gewalten an der Macht sind, hilft das den Völkern wenig. Sie können sich zwar theoretisch selbst befreien. In der Praxis aber müssen sie häufig befreit werden, von denen, die schon frei sind, also dem revolutionären Frankreich. Daraus ergibt sich eine zunehmende Präponderanz Frankreichs, die freilich auch als Präponderanz der Freiheit gelesen werden kann. So steht die französische Revolution in der Geschichte des Selbstbestimmungsrechts an einem wichtigen Wendepunkt: Nach der Herausbildung der Volkssouveränität fehlen noch die Völker, die Träger eines postulierten Selbstbestimmungsrechts werden könnten. Zunächst aber wird Frankreich als Sieger statt zum Protagonisten eines Selbstbestimmungsrechts zum entschiedenen und kategorischen Feind jeder Sezession. Die Republik ist „une et indivisible“, und zwar bis heute. Ähnliches gilt später für die USA mit ihrer rigorosen Ablehnung der Sezession. Es blieb der dritten großen neuzeitlichen Revolution, der russischen, vorbehalten, das Selbstbestimmungsrecht der Völker als Waffe zu propagieren, wodurch es allererst zum universal verbreiteten Begriff werden konnte.

Ursprung und Herkunft des Begriffs des Selbstbestimmungsrechts der Völker sind bislang wenig untersucht worden, und die Kodifizierung von 1966 hat dazu geführt, daß der Begriff meistens als Einheit betrachtet worden ist. *Jörg Fisch* versucht, Differenzierungen einzuführen. Er vertritt die These eines amerikanischen Ursprungs des Konzepts. Das leuchtet deswegen nicht ohne weiteres ein, weil die Formel, die sich weltweit, insbesondere in der Uno, durchgesetzt hat, nämlich das Selbstbestimmungsrecht der Völker, eine europäische Schöpfung ist, während in Amerika eine prägnante Wendung weder vor Ort entstanden noch von außen übernommen worden ist. Vielmehr hat man sich dort mit dem weniger schlagwortartigen Recht auf Unabhängigkeit begnügt.

Der Grund für den Unterschied liegt, so die These des Autors, im Kolonialismus. Die Formel vom Selbstbestimmungsrecht der Völker, die jedem Volk, ja jeder Gruppe, die sich selber als Volk versteht, das Recht auf Selbstbestimmung und damit auf einen eigenen unabhängigen, souveränen Staat in Aussicht stellt, ist potentiell anarchisch, indem sie zur Auflösung jedes staatlichen Gebildes führen kann. Amerika hat hier eine Lösungsmöglichkeit geschaffen, die vielerorts aufgegriffen wurde, die aber nicht auf Europa übertragbar war. Man reduzierte das Selbstbestimmungsrecht auf Fälle von Entkolonisierung, indem es nur Völkern zugesprochen wurde, die unter Kolonialherrschaft standen. Das war eine Einschränkung, die gewiß nichts mit Selbstbestimmung zu tun hatte, die aber eine endlose Aufgliederung der bestehenden Staaten verhinderte. Außerdem wurden

die kolonialen Grenzziehungen als unveränderlich festgeschrieben, und schließlich wurde ein rigoroses Verbot der Sezession erzwungen: Ein Kollektiv, das nicht unter Kolonialherrschaft stand, durfte sich nicht von der Gebietseinheit, zu der es gehörte, lösen.

Hielt man sich an diese Einschränkungen und Auflagen, so war in Europa gar kein Selbstbestimmungsrecht möglich. Wollte sich ein Volk dennoch verselbständigen, so mußten die Einschränkungen weniger streng gefaßt werden. Das gelang nicht wirklich. Während die Entkolonisierung in den von ihr betroffenen Gebieten zu einer vergleichsweise stabilen internationalen Ordnung geführt hat, zuerst in Amerika und dann in den übrigen Kolonialgebieten, scheiterte der Versuch, innerhalb Europas eine vergleichbare Ordnung aufzubauen. Zuerst nach dem Ersten Weltkrieg. Während und nach dem Zweiten Weltkrieg wurde das Selbstbestimmungsrecht teilweise sogar durch ein klares Prinzip der Fremdbestimmung in der Form von Zwangsmigrationen ersetzt. Erst beim Versuch, ab 1989 Föderationen aufzulösen, griff man erneut auf das Selbstbestimmungsrecht zurück, doch ohne Erfolg, ließ sich doch, anders als bei der Entkolonisierung, nicht begründen, weshalb Föderationen grundsätzlich kein Existenzrecht haben sollten.

Auf diese Weise blieb die Differenz zwischen europäischem und amerikanischem Umgang mit dem Selbstbestimmungsrecht bestehen.

Das Konzept der Selbstbestimmung ist schon in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts entstanden, und die Formel vom Selbstbestimmungsrecht der Völker scheint spätestens in der Mitte des 19. Jahrhunderts gebildet worden zu sein. Zum politischen Schlagwort aber ist die Formel erst gegen Ende des Ersten Weltkrieges geworden. Im Umkreis der damaligen Friedensschlüsse fand die agitatorische Funktion des Schlagworts ihren Höhepunkt, und sie wirkte über den Zweiten Weltkrieg hinaus nach. *Jost Dülffer* zeigt diesen Wandel bis in den Kalten Krieg hinein. Was aus juristischer Sicht primär als Entwicklung erscheinen mag, wird in der historischen Perspektive zur permanenten Auseinandersetzung, die zu immer wieder neuen Lernprozessen führt. Das Selbstbestimmungsrecht der Völker wurde am Ende des Ersten Weltkrieges zuerst zum agitatorischen Allerweltsbegriff. Doch schaffte die Formel es nie, zur allseitig anerkannten Grundlage der gesamten Friedensordnung zu werden. Sie blieb parteiisch und diente der Rechtfertigung segmentierter Lösungen. Innerhalb dieser Grenzen aber war ihr politisches Gewicht enorm. Schon die Zwischenkriegszeit brachte ihre Folgelasten ans Licht, als die Berufung auf das Selbstbestimmungsrecht zunehmend zum Instrument des Revisionismus wurde. Die Konsequenz daraus war, daß die Formel des Selbstbestimmungsrechts im Zweiten Weltkrieg kaum noch gebraucht wurde, schon gar nicht von Seiten der Sieger. Zwar nahm die Atlantikcharta den Gedanken auf. Das wurde erwartet. Aber der Ausdruck ‚Selbstbestimmung‘ wurde darin sorgfältig vermieden, und die Formulierung war so vage wie möglich. Mittlerweile hatte die Formel so zahlreiche Probleme hervorgebracht, auch in der Gestalt höchst unterschiedlicher Interpretationen in Ost und West, daß der Anreiz, auf sie zu verzichten, um keine Schwierigkeiten zu provozieren, stärker war als die Hoffnung auf

Propagandaerfolge. Schließlich aber erzielte die Formel doch noch einen großen Erfolg, als sie, auf Initiative der Sowjetunion, an prominenter Stelle in die Uno-Charta aufgenommen wurde. Dülffers Beitrag zeigt damit die Verselbständigung und die Eigengesetzlichkeiten eines Begriffs und läßt dessen Geschichte als Resultat wie als Faktor vielfältiger politischer Auseinandersetzungen erscheinen. 1945 wird zum Tiefpunkt, von dem aus später eine neue Bewegung, die (zweite) Entkolonisierung ausgeht.

Das Selbstbestimmungsrecht ist zwar schon vor dem Ersten Weltkrieg konzipiert und diskutiert worden, mit einiger Wirkungsmacht aber nur in der sozialdemokratischen Bewegung. In Österreich entwarfen u.a. Bruno Bauer und Karl Renner neue Verfassungsmodelle, während Lenin das Selbstbestimmungsrecht schon 1903 in das Parteiprogramm der Bolschewiki einbrachte. Niemand aber dachte daran, ein Selbstbestimmungsrecht oder -prinzip zur Grundlage für eine Friedensordnung nach einem großen Krieg zu machen. Man hätte sonst, statt die Waffen entscheiden zu lassen, im Frieden die Grenzen nach Selbstbestimmungsgesichtspunkten neu ziehen müssen. Als Lenin unmittelbar nach dem Ausbruch der Oktoberrevolution dennoch das Selbstbestimmungsrecht als zentrales Prinzip für den Friedensschluß proklamierte, diente es nicht der Suche nach Gerechtigkeit, sondern als Waffe. Die gleiche Funktion erhielt es, vor allem im Sinne der Abwehr des Bolschewismus, wenige Wochen später bei Wilson, der, anders als Lenin, die Formel vom Selbstbestimmungsrecht der Völker bislang nicht gebraucht hatte.

Damit war die schwierige Ausgangssituation für den Friedensschluß gegeben, mit dem sich *Marina Cattaruzza* und *Sacha Zala* beschäftigen. Ihr Beitrag verdeutlicht am Beispiel des Verhältnisses zwischen Italien und der Habsburgermonarchie die Schwierigkeiten, die dadurch entstanden, daß die Pferde während des Rennens gewechselt wurden. Die Kategorien von Bundesgenosse und Feind gingen durcheinander. Die Profiteure und die Opfer des Selbstbestimmungsrechts wechselten. Die Probleme wurden im Falle Italiens besonders deutlich. Sein Vertrag mit den Alliierten vom April 1915, in dem in aller Unbedenklichkeit die Verteilung der zu erwartenden Beute geregelt wurde, war durchaus traditionell, wurde aber im Lichte des Selbstbestimmungsrechts zu einer Monstrosität. Die Differenzierung zwischen Siegern und Besiegten war nicht mehr plausibel. Italien geriet in die unangenehme Situation, einen Teil seiner Beute nicht von Kriegsfeinden, sondern von Mitsiegern einfordern zu müssen, in diesem Falle vom entstehenden Jugoslawien, mit dem ein langanhaltender Streit um Fiume/Rijeka entbrannte. Um so hartnäckiger insistierte Italien auf dem Wortlaut der 1915 in Aussicht gestellten Grenzregelung mit Österreich. Doch der damalige Vertrag, noch unter ganz anderen Prämissen ohne den Gedanken an Selbstbestimmung geschlossen, widersprach dem neuen Prinzip in Bezug auf Südtirol. So erhielt Italien schließlich die Gebiete, die ihm nach neuer Legitimitätsauffassung nicht zustanden, während es diejenigen, die nach dem Kriterium der ethnischen Homogenität eher ihm zugestanden hätten, bei einem ebenfalls unter Berufung auf das Selbstbestimmungsrecht entstandenen Staat, nämlich dem neuen Jugoslawien, verblieben.

Nachträglich wurde deutlich, wie das Selbstbestimmungsrecht in der Großen Politik noch 1915 nicht die geringste Rolle gespielt hatte. Wilson, und mit ihm die Pariser Friedenskonferenz, versuchte, diese Widersprüche aufzulösen. Das gelang bestenfalls in Ansätzen.

Der Name, der seit 1918 und bis heute sowohl von Spezialisten als auch von Laien am häufigsten mit ‚Selbstbestimmung‘ und ‚Selbstbestimmungsrecht‘ in Verbindung gebracht wird, ist sicherlich Woodrow Wilson, US-Präsident 1913–1921. Diese Tatsache ist der Ausgangspunkt für ein Paradox, mit dem sich *Marc Frey* beschäftigt: Die amerikanische Diplomatie, und generell die US-Außenpolitik benutzt den Begriff bis zum heutigen Tage so gut wie gar nicht. Erst recht gilt das für die Zeit vor Wilson, obwohl die USA ja immerhin durch einen Akt der Entkolonisierung und der Selbstbestimmung entstanden sind.

Frey findet mögliche Gründe zunächst hauptsächlich in Wilsons Verständnis von Selbstbestimmung und Selbstbestimmungsrecht. Wilson war alles andere als ein konsequenter Verfechter eines universalen Selbstbestimmungsrechts. Er knüpfte ein solches an drei Bedingungen. Vor allem mußte die Eignung und Befähigung zur Selbstbestimmung da sein, und die sprach Wilson den Farbigen in guter südstaatlicher Tradition ab, wenn auch nicht für alle Zeit, hielt er sie doch immerhin für lernfähig. Aber er war alles andere als ein Befürworter eines universalen Selbstbestimmungsrechts und plädierte keineswegs für eine baldige Befreiung der Kolonialvölker. Die zweite Bedingung, „good governance“, wirkte ebenfalls restriktiv, und noch mehr galt das für die dritte, die Demokratie. So erscheint die Selbstbestimmung nicht etwa als universales Prinzip des Friedensschlusses, sondern als Mittel zum Zweck, das sich in der spezifischen Situation von Kriegsende und Friedensschluß anbot. Der inneramerikanische Kampf um die Ratifizierung des Friedens und den Beitritt zum Völkerbund verstärkte die Skepsis weiter. Besonders auffällig ist die nahezu konsequente Nichtverwendung des Ausdrucks durch Präsident Roosevelt. Selbst in der Atlantikcharta kam das Wort ‚Selbstbestimmung‘ nicht vor, und auch der Sache nach war nicht wirklich davon die Rede. Nach dem Zweiten Weltkrieg verzichteten die USA darauf, zum Wortführer in Sachen Selbstbestimmung zu werden. Die Aufnahme des Begriffs in die Uno-Charta und die verbale Unterstützung der Unabhängigkeitsforderungen der Kolonialvölker blieb dem Sowjetblock überlassen. Einzig im Kalten Krieg, als der Ostblock zum direkten Ziel amerikanischer Polemik wurde, wurde der Begriff gelegentlich verwendet.

Die Frage, inwieweit dies eine insgesamt geplante Politik war, muß offen bleiben. Immerhin läßt sich eine Ergänzung einbringen. Die USA waren im 20. Jahrhundert fast immer die stärkste Macht. Hätten sie das Selbstbestimmungsrecht als zentrales Element ihrer Außenpolitik propagiert, dann hätten sie einen Teil ihrer Handlungsfreiheit verloren, hätten sie doch in manchen Gebieten, in denen sie sonst freie Hand hatten, Plebiszite durchführen müssen. Dieses Problem besteht bis heute, und es fällt auf, daß die USA weder in Afghanistan noch im Irak Politik mit dem Selbstbestimmungsrecht betreiben.

Wie der Titel seines Beitrages andeutet, ist der Zugang von *Peter Hilpold* zum Thema des Selbstbestimmungsrechts vermittelt. Er fragt nach dem Einfluß, den die – höchst aktuelle – tendenzielle Ausweitung der humanitären Intervention auf das Selbstbestimmungsrecht hat und noch haben könnte. Im Zentrum steht die Geschichte der humanitären Intervention seit dem 19. Jahrhundert, die der Autor auf der Grundlage des Gewaltverbots der Uno-Charta darstellt und kritisch analysiert. Er stellt insgesamt eine deutliche Zurückhaltung bei den Staaten fest, verbunden aber mit der Tendenz, zumindest die Möglichkeit von Interventionen zu erleichtern, und sei es auch nur durch stillschweigende Duldung, wie sie etwa in Kosovo erfolgte. Wegweisend erscheint ein einstimmig angenommenes Dokument der Uno-Generalversammlung von 2005, das dem Sicherheitsrat die Kompetenz zu solchen Interventionen gibt, ihn aber nicht dazu verpflichtet.

Dieser Wandel in der Sicht der humanitären Intervention findet nun sein Korrelat im Wandel der Auffassung vom Selbstbestimmungsrecht, an dem der Autor einen äußeren und einen inneren Aspekt unterscheidet. Ging es traditionell primär um den äußeren, um die Unabhängigkeit und Selbständigkeit souveräner Staaten, so geht es im Zusammenhang der humanitären Intervention um das Individuum, dessen Menschenrechte zu schützen sind. An die Stelle des Interesses der Staaten tritt das Interesse der Individuen und letztlich der Menschheit.

Das Selbstbestimmungsrecht der Völker ist, wie schon der Name sagt, ein Kollektivrecht *par excellence*. Andererseits ist die Selbstbestimmung zugleich ein individuelles Recht. Davon ist in den Menschenrechtspakten von 1966, in denen das Selbstbestimmungsrecht der Völker an prominenter Stelle verankert ist, nicht die Rede, obwohl beide Pakte, nicht nur derjenige über bürgerliche und politische, sondern auch derjenige über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Individualrechte enthalten. Der Versuch, dem Selbstbestimmungsrecht maximales Gewicht zu verleihen, hat vor dieser Schranke nicht halt gemacht, wie *Ramon Lee-manns* Beitrag zeigt. Der Pakt über bürgerliche und politische Rechte kennt einen Mechanismus zur Durchsetzung, mit Staatenberichts- und Staatenbeschwerdeverfahren, vor allem aber mit Individualbeschwerdeverfahren, letzteres vor einem speziell für diesen Zweck eingesetzten Menschenrechtsausschuß. Allerdings gelten diese Mechanismen nur für Staaten, die ein Zusatzprotokoll unterzeichnet haben, dem bis zum 24. November 2009 immerhin 113 Staaten beigetreten waren.

Aufgrund der Spagatstellung des Selbstbestimmungsrechts zwischen den beiden Pakten stellt sich die Frage, ob das Selbstbestimmungsrecht nur als kollektives oder zumindest *auch* als individuelles Recht zu betrachten und damit dem Beschwerdeverfahren zugänglich zu machen ist. Weder die Pakte noch das Zusatzprotokoll sagen dazu etwas aus. Um eine Antwort zu erhalten, untersucht Lee-mann die Praxis des Ausschusses. Grundsätzlich ist Artikel 1, über das Selbstbestimmungsrecht der Völker, keineswegs von der Zuständigkeit des Ausschusses ausgenommen. Seine Praxis aber hat sich zunehmend davon entfernt, und seit etwa 1987 akzeptiert er keine Individualbeschwerden mehr zu Artikel 1 des Pak-

tes und damit zum Selbstbestimmungsrecht. Darin liegt, formal gesehen, ein unnötiger Verzicht auf Kompetenzen. Der Ausschuß könnte durch seine Praxis das Selbstbestimmungsrecht genauer ausarbeiten und sogar ausweiten. Doch der Autor vertritt die These, daß letztlich die Staaten selber gefordert sind angesichts einer Selbstbestimmungsformel, die nicht definiert, was ein Volk ist. So wird vorderhand auch offen bleiben müssen, was die Bedeutung des Rechts aller Völker auf Selbstbestimmung bezogen auf das Individuum ist. Der Aufsatz wird auf diese Weise zu einem Beitrag zur Kritik des Begriffs des Selbstbestimmungsrechts der Völker, wie sie seit Wilsons Zeit immer wieder formuliert worden ist: Wer mit Hilfe der Berufung auf das Selbstbestimmungsrecht ein bestimmtes Ziel erreichen will, beruft sich auf ein solches Recht; wer hingegen den Status quo sichern will, ordnet das Selbstbestimmungsrecht dem Recht der Staaten auf territoriale Unversehrtheit unter.

Der Begriff des Selbstbestimmungsrechts hat im Verlauf des 20. Jahrhunderts immer mehr Prestige gewonnen. Um daran in möglichst großem Umfang teilhaben zu können, nehmen die Interessierten auch Widersprüche und Absurditäten in Kauf, wie *Hans-Joachim Heintze* teils explizit, teils implizit zeigt. Das Gerechtigkeitsgefühl legt es nahe, das Selbstbestimmungsrecht gerade denjenigen zu gewähren, denen die Selbstbestimmung im Zuge der Eroberung der Welt durch die Europäer, aber auch nach der Unterwerfung von Ureinwohnern in sich verselbständigenden Siedlungskolonien wie den USA, Argentinien oder Australien und selbst in Staaten mit zu unterschiedlichen Zeiten eingewanderter nichteuropäischer Bevölkerungsmehrheit wie Indien oder China vorenthalten oder entzogen worden ist. Auf der anderen Seite ist gerade diese Situation besonders konfliktträchtig, wenn man die potenziell weitreichenden Ansprüche der indigenen Völker mit deren tatsächlicher Macht vergleicht. Sie wurden zunächst nicht als Völker, sondern als Minderheiten behandelt. In einer langen Auseinandersetzung aber setzten sich die indigenen Völker mit ihrem Anspruch auf das Selbstbestimmungsrecht schrittweise durch, zuerst in der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und schließlich in der Uno, 2007 mit der Erklärung über die Rechte indigener Völker. Die Erklärung gewährt den indigenen Völkern in Artikel 3 ein vom Wortlaut her gesehen uneingeschränktes Selbstbestimmungsrecht, wird doch die gleich umfassende Formel verwendet wie in den Menschenrechtspakten von 1966. Damit aber sind die indigenen Völker in eine Falle geraten, die eine Folge des Prestiges des Selbstbestimmungsrechts ist. Im Grunde wissen alle Beteiligten, ohne es zu sagen, daß ein Selbstbestimmungsrecht im Sinne eines umfassenden Sezessionsrechts für die allermeisten indigenen Völker vollkommen illusorisch ist. Trotzdem wollen sie nicht darauf verzichten.

Man hat zwar 2007 eine uneingeschränkte Formel in die Erklärung aufgenommen. Dafür aber hat man es unterlassen, dem Selbstbestimmungsrecht eine halbwegs realistische Gestalt zu geben. Freilich haben die Staaten bereits dafür gesorgt, daß die Bäume des Selbstbestimmungsrechts der indigenen Völker nicht in den Himmel wachsen, indem die Selbstbestimmung stillschweigend auf Autono-

mie reduziert worden ist. Dies wiederum verstärkt den fiktiven Charakter solcher Rechte. Der Wortlaut der Menschenrechtspakte, in die Erklärung von 2007 übernommen, läßt keine Zweifel am umfassenden Charakter des Selbstbestimmungsrechts. Ebenso wenig aber lassen die beteiligten Staaten einen Zweifel daran, daß sie das Versprochene nicht gewähren wollen. Indem die indigenen Völker sich auf diese unrealistische Ebene ziehen ließen, haben sie es verpaßt, realisierbare Forderungen durchzusetzen. Statt dessen ist man kaum über den Rahmen der traditionellen Minderheitsrechte hinausgelangt. Selbstverständlich wissen auch die betreffenden Führer, daß die Vorstellung, sie könnten unabhängige Staaten gründen, ob für die Indianer in den USA oder für die Uiguren in China, die Ainu in Japan oder die Sami in Skandinavien, unrealistisch ist. Wenn sie trotzdem auf der Möglichkeit dazu insistieren, so muß das mit Vorstellungen über Prestige und Selbstwertgefühl zusammenhängen. Solange die Formel vom Selbstbestimmungsrecht der Völker (auch der indigenen) benutzt wird, läßt sich ihr umfassender Anspruch nicht einfach zum Verschwinden bringen.

Das Selbstbestimmungsrecht ist der Feind des Status quo, ob es nun zur Auflösung oder zum Zusammenschluß bestehender Staaten oder gar zu einer völligen staatlichen Neuordnung führt. Das hat, im Interesse der Selbsterhaltung des Staatensystems, immer wieder zu Versuchen geführt, Konflikte antizipierend zu lösen oder wenigstens abzuschwächen. *Stefan Wolffs* Beitrag ist der Analyse und Evaluation solcher Anstrengungen gewidmet. Er geht von der klassischen Differenzierung zwischen innerer und äußerer Souveränität aus, gemäß der oft zwischen innerer und äußerer Selbstbestimmung unterschieden wird. Äußere Selbstbestimmung bedeutet in der Regel, daß ein Gebiet zum souveränen Staat wird, während innere Selbstbestimmung mehr oder weniger weitreichende Autonomie für Gebietseinheiten innerhalb eines Staates impliziert. Anhand dieser Differenzierung entwickelt Wolff ein elaboriertes System von Institutionen und Mechanismen, die zur Lösung von Konflikten beitragen können, die aus Selbstbestimmungswünschen entstehen. Die Prämisse liegt also in der Annahme, daß das Selbstbestimmungsrecht den Status quo verändert. Ziel ist es, diesen Charakter zu neutralisieren oder wenigstens abzuschwächen. Wolff spricht von ‚komplexer Machtteilung‘ („complex power sharing“). Er untersucht zehn Fälle aus den letzten Jahren und Jahrzehnten, von den Philippinen bis Gausien. Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen aktuelle Versuche, die Dichotomie von Status quo und vollständiger Sezession zu überwinden, indem immer neue Bereiche möglicher Partizipation erschlossen werden. Insofern ist der Ansatz ausgesprochen konstruktiv, in einem realistisch-konservativen Rahmen: Ziel ist nicht die volle Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts aller Völker, die eine Aufsplitterung der Staatenwelt nicht nur in Kauf nimmt, sondern sogar durchsetzt, solange dies der Wille der Völker ist; es ist vielmehr die Suche nach einem Mittelweg, der so viele Konfliktregelungsmaßnahmen einführt, wie nötig sind, um Ruhe und Stabilität zu sichern. Die Kernfrage des Selbstbestimmungsrechts ist, ob die beiden Ziele miteinander

vereinbar sind. Von Plebisziten ist nicht die Rede. Sie würden die durch komplexe Machtteilung erreichte Stabilität nur gefährden.

Aus der Sicht des Historikers wäre es reizvoll, dieses Modell komplexer Machtteilung mit den verschiedenen Vorschlägen zur weiterreichenden föderalistischen Aufgliederung der Donaumonarchie vor 1919 zu vergleichen, insbesondere von Karl Renner, Bruno Bauer und Aurel Popovici.

In der Praxis ist das Selbstbestimmungsrecht konfliktträchtig, da sich die Ansprüche der Beteiligten oft überschneiden: Wenn diejenigen, die Selbstbestimmung für sich beanspruchen, sie auch zu erlangen vermögen, dann wird die Selbstbestimmung derer, die sie bereits hatten, eingeschränkt.

Diesen Sachverhalt nimmt *Kristina Roepstorff* zum Ausgangspunkt, von dem aus sie einen wenn nicht geradezu konfliktfreien so doch konfliktärmeren Selbstbestimmungsbegriff entwickelt. Sie sieht das derzeitige Verständnis von kollektiver Selbstbestimmung als durch das Souveränitätsparadigma geprägt: Selbstbestimmung hat, wer die Souveränität ausübt. Wenn aber beliebige Kollektive die Souveränität für sich beanspruchen, werden Konflikte unvermeidbar, auch wenn Selbstbestimmung als Nichteinmischung definiert wird. Hier gewinnt der Übergang vom negativen zum positiven Begriff entscheidende Bedeutung. Als Nichteinmischung ist Selbstbestimmung lediglich negativ. Sollen Konflikte vermieden oder gar gelöst werden können, so ist Kooperation, sind Beziehungen erforderlich. Dafür entwickelt die Autorin ein abstraktes Modell. Es reicht nicht, wenn die unterschiedlichen Subjekte des Selbstbestimmungsrechts nichts miteinander zu tun haben. Sie müssen, soweit sie aufeinander angewiesen sind, friedliche Beziehungen pflegen. Selbstbestimmung ist kein absolutes Recht, sondern sie muß gegen andere Rechte – etwa dasjenige auf territoriale Unversehrtheit – gewissermaßen verrechnet und den Umständen gemäß angewendet werden. Daraus entsteht ein flexibles, kontextabhängiges Recht. Selbstbestimmung wird zur Nicht-Herrschaft. Die Autorin sucht so einen Ausweg aus der Konfliktträchtigkeit der Selbstbestimmungspraxis. Sie bietet einen einleuchtenden Vergleich. Dieser geht aus von der in der Politikwissenschaft sich ausbreitenden Differenzierung zwischen *government* und *governance*, von formeller staatlicher Regierung und informellen, die Zivilgesellschaft einbeziehenden Regelungen, durch die Konflikte schon im Vorfeld verhindert werden können. So wie der Staat seine Rechte teilweise an die Zivilgesellschaft abtritt, so muß in diesem Modell der Staat auf Elemente der Herrschaft verzichten, im Interesse herrschaftsfreier Beziehungen zu anderen Staaten. Besonders hervorzuheben ist die These, daß gänzliche Unabhängigkeit (und damit Selbstbestimmung) nicht möglich ist, weshalb es wesentlich darum geht, die ohnehin unvermeidlichen Beziehungen möglichst friedlich und kooperativ zu gestalten. Hier liegt jedenfalls eine Herausforderung für die traditionelle Sicht.

Wolfgang Danspeckgruber stellt in seinem abschließenden Überblick die Selbstbestimmung in den Rahmen des globalen internationalen Systems und analysiert die

Zusammenhänge zwischen dem Wandel dieses Systems seit etwa 1989 und den Veränderungen, die die Selbstbestimmung dabei erfahren hat. Er betrachtet die Selbstbestimmung konsequent als Funktion der Weltpolitik, systematisch, aber in historischer Perspektive. Im Mittelpunkt stehen die beiden Zeitenwenden von 1989 und – noch mehr – des 11. September 2001. Die Rolle der Selbstbestimmung in der Politik hängt von der Politik selber ab, wie der Autor vor allem am Beispiel der Folgen des 11. September deutlich macht – Bewegungen, die Selbstbestimmung fordern, sind eine Funktion der jeweiligen Machtverhältnisse. Die Kritik des Autors konzentriert sich auf den Umgang vor allem der großen Staaten mit dem Kosovo-Problem. Man war sich einig darüber, daß hier ein Pulverfaß lag und wollte es so schnell wie möglich entschärfen. Das geschah mit Erfolg. Doch der Preis war hoch. Auch wenn die Hauptakteure beteuerten, es handle sich um einen Fall *sui generis*, der nicht zum Präzedenzfall werden könne, so trat doch genau dies ein.

Von der Kosovo-Frage weitet der Beitrag den Blick auf die weltgeschichtlichen Fluchtlinien vor und nach dem 11. September, und weiter auf die Funktion der Selbstbestimmung, jeweils verkörpert durch selbstbestimmungsbedingte Konflikte. Die Terroranschläge führten zum Krieg gegen den Terror, mit zunehmend brutaleren Methoden, und seitdem werden auch die Selbstbestimmungskonflikte mit größerer Härte ausgetragen. Die Selbstbestimmung wird zum Werkzeug für die Erreichung geostrategischer Ziele. Danspeckgruber zeichnet zwei extreme Möglichkeiten, in denen die Selbstbestimmung wieder als abhängige Variable erscheint. Gelingt es, das Globalisierungsprojekt erfolgreich zu Ende zu führen, dann werden die Selbstbestimmungskonflikte an Bedeutung verlieren, ja überflüssig werden, da die Menschen ihre Ziele unabhängig von ihrem ethnischen, sprachlichen, religiösen etc. Hintergrund erreichen können. Scheitert das Projekt, so droht eine Verschärfung der Konflikte.

Der Aufsatz macht deutlich, daß Selbstbestimmungskonflikte stets in einem größeren Zusammenhang stehen, daß lokal begrenzte Phänomene global analysiert werden müssen. Dabei legt der Autor Wert auf die Herausarbeitung der Besonderheiten des sogenannten GWOT (Global War on Terrorism), der Gefahr läuft, Freiheitskämpfer ohne zureichenden Grund in Terroristen zu verwandeln. Er wird zum „self-fulfilling mechanism“. Im Endeffekt steht die Selbstbestimmung zwischen einem echten Ideal und einem Werkzeug von Interessen. Schließlich berücksichtigt der Autor auch die Auswirkungen des technischen Wandels, insbesondere des Internets, der zu einer zunehmenden Individualisierung und damit zum Rückgang der Bedeutung der (kollektiven) Selbstbestimmung führe.

Das regulative Prinzip der Selbstbestimmung ist die Herrschaftsfreiheit: Jeder bestimmt sich selbst, bestimmt über sich selbst. Also kann keiner über andere bestimmen. Die Wirklichkeit sieht freilich anders aus. Immer wieder haben sich die Selbstbestimmung und das Selbstbestimmungsrecht als Waffen, als Mittel des politischen Kampfes erwiesen, von der Entkolonisierung in Amerika und den Plebisziten der frühen französischen Republik bis zur Auflösung der Kolonialreiche,

Jugoslawiens und der Sowjetunion. Die Unfähigkeit, eine stabile Aufteilung der Welt in Staaten vorzunehmen, braucht nicht zu erstaunen. Das Selbstbestimmungsrecht der Völker ist ein zum Scheitern verurteilter Versuch, Dynamik und Statik miteinander vereinbar zu machen. Die Formel verspricht jedem Volk einen eigenen souveränen Staat, oder jedenfalls das Recht auf einen solchen. Die Wahrnehmung dieses Rechts aber ist eine Funktion individueller Willensentscheidungen. Letztlich geht es darum, daß jedes Individuum im Staat seiner Wahl leben kann. Daß ein solcher Zustand der Welt eine Utopie ist, braucht nicht betont zu werden.

Das Selbstbestimmungsrecht führt von seiner Intention her zu einer stabilen, abschließenden Verteilung der Welt unter die Völker. Doch besteht keine Garantie, daß die Völker so siedeln, daß sich aus ihren Siedlungsgebieten funktionierende Staaten bilden lassen. Außerdem können sich die Zugehörigkeitswünsche ständig ändern. Sollen sie berücksichtigt werden, so muß die Verteilung der Welt unter Staaten immer wieder revidiert werden. Dafür fehlt ein Instrument. Traditionell ist die Gebietsverteilung der Welt in erster Linie durch Gewalt den veränderten Verhältnissen angepaßt worden, nicht durch Feststellung der Wünsche der Betroffenen. Ziel muß es sein, die Statik der Gebietsverteilung, die zugleich die Statik des internationalen Systems ist, in eine Dynamik überzuführen, also die internationale Ordnung aus einem starren Rahmen, der den Menschen ihre staatliche Zugehörigkeit vorgibt, zu einer Funktion ihrer Wünsche und Absichten zu machen. Freilich wird sich ein solches Ziel nie in vollem Umfang verwirklichen lassen. Einerseits ist eine alle Wünsche berücksichtigende Aufteilung der Welt ebenso ausgeschlossen wie ein alle individuellen Wünsche erfüllendes Wetter, und andererseits läßt sich Herrschaftsfreiheit bestenfalls in Ansätzen verwirklichen. Dennoch ist die Anpassung der internationalen Ordnung an die Dynamik der Wünsche der Betroffenen heute angesichts des bestehenden Kriegsverbots besonders dringlich. Wenngleich die Entkolonisierung abgeschlossen ist, dürfte das Selbstbestimmungsrecht seine Bedeutung doch noch lange nicht verloren haben.