Ramon Leemann

Pathos und Pathologie des Selbstbestimmungsrechts der Völker: Individualbeschwerden vor dem UNO-Menschenrechtsausschuß

1. Einleitung

In den frühen 1950er Jahren wurde in den für die Menschenrechtssetzung verantwortlichen UNO-Gremien heftig darüber gestritten, ob ein Artikel zum Selbstbestimmungsrecht der Völker in die beiden damals noch in der Ausarbeitung befindlichen Internationalen Menschenrechtspakte aufzunehmen sei. Um den sich anbahnenden Einschluß einer entsprechenden Bestimmung abzuwenden, meldeten einige Regierungsvertreter Zweifel an der Eignung des geplanten Menschenrechtsausschusses für Fragen kollektiver Selbstbestimmung an. Aus der Sicht T. P. Davins, eines Vertreters Neuseelands, würde die Aufnahme des Selbstbestimmungsrechts in die Menschenrechtspakte zu folgendem Problem führen: „Either the right [of self-determination] would be a mere assertion, without the means of enforcement, or the implementation procedure would break down in practice when the proposed committee on human rights realized that it was not the proper agency to supervise the enforcement of that principle.“¹

Der größere Teil der Regierungsvertretungen wischte diesen wie viele andere Einwände beiseite: 1955 wurde die Aufnahme des Selbstbestimmungsrechts in die beiden Pakte trotz erheblicher Sach- und Verfahrensprobleme durch einen Mehrheitsentscheid beschlossen. 1966 verabschiedete die UNO-Generalversammlung die beiden Internationalen Menschenrechtspakte, die 1976 in Kraft traten². Der erste Paragraph des im Zivilpakt über bürgerliche und politische Rechte sowie im Sozialpakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte identischen Artikels 1 lautet: „Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung. Kraft dieses Rechts entscheiden sie frei über ihren politischen Status und gestalten in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung.“ Der zweite Paragraph des Artikels 1 formuliert das sogenannte wirtschaftliche Selbstbestimmungsrecht:

¹ UN Doc. A/C.3/SR.400, § 25, 23. 1. 1952 (Davin, Neuseeland).

² Deutsche Übersetzungen der Pakte in: *Bruno Simma, Ulrich Fastenrath* (Hrsg.), *Menschenrechte* (München 52004) 44–59 (Zivilpakt) u. 87–95 (Sozialpakt).

„Alle Völker können für ihre eigenen Zwecke frei über ihre natürlichen Reichtümer und Mittel verfügen, unbeschadet aller Verpflichtungen, die aus der internationalen wirtschaftlichen Zusammenarbeit auf der Grundlage des gegenseitigen Wohles sowie aus dem Völkerrecht erwachsen. In keinem Falle darf ein Volk seiner eigenen Existenzmittel beraubt werden.“³

Rückblickend kann man Davins Realitätssinn nur anerkennen. Seine Vorhersage bewahrheitete sich insofern, als daß sich der Menschenrechtsausschuß selbst nicht für das richtige Organ zur Durchsetzung des Selbstbestimmungsrechts hält. Der Ausschuß scheut davor zurück, sich substantiell zum Selbstbestimmungsrecht der Völker zu äußern oder für die Durchsetzung dieses Rechts wegweisende Entscheide zu fällen. Zu diesem Schluß gelangt, wer den Allgemeinen Kommentar zu Artikel 1, den der Ausschuß 1984 veröffentlicht hat⁴, oder seine Jurisdiktion (eigentlich: seine Nichtjurisdiktion) zu Individualbeschwerden über behauptete Verletzungen des Artikels 1 einer genaueren Betrachtung unterzieht.

Individualbeschwerden zum Selbstbestimmungsrecht haben die Eigenheit, daß zwei verschiedene Rechtssubjekte auftreten: das Volk als eigentlicher Rechtsträger und die Einzelperson als Beschwerdeführerin. Der Menschenrechtsausschuß hat sich seit 1987 auf den Standpunkt gestellt, daß Individuen keine Verletzung eines Rechts von „peoples as such“ geltend machen können⁵. Freilich war weder bei der Ausarbeitung der beiden Menschenrechtspakte noch bei der Ausarbeitung des Allgemeinen Kommentars zu Artikel 1 klar, daß Individuen kategorisch die Beschwerdemöglichkeit im Falle einer Verletzung des Selbstbestimmungsrechts abgesprochen würde. Im Gegenteil: Die Individualbeschwerde über Verletzungen des Selbstbestimmungsrechts der Völker wurde als Möglichkeit stets mitgedacht, ihr expliziter Ausschuß wäre kaum mehrheits-, sicher nicht konsensfähig gewesen. Selbst die erste Individualbeschwerde betreffend Artikel 1 wurde 1984 nicht mit der Begründung abgewiesen, daß Individuen keine Rechte von Kollektiven einklagen können. Schließlich liegt es auf der Hand, daß Völker nicht für sich selbst sprechen, geschweige denn Rechte einfordern können, sondern immer durch Individuen vertreten werden müssen. Die grundsätzliche Unzulässigkeit von Individualbeschwerden zum Selbstbestimmungsrecht der Völker hat der Menschenrechtsausschuß erst beschlossen, als er sich in der Praxis wiederholt mit solchen Beschwerden konfrontiert sah.

Der Aufsatz wird die Kluft zwischen der Hoffnungen und Erwartungen beflügelnden Rhetorik vom subjektiven Selbstbestimmungs-*Recht* aller Völker einerseits und den kaum vorhandenen Möglichkeiten seiner rechtlichen Umsetzung mittels Individualbeschwerden andererseits ausmessen. Dabei wird er zunächst zeigen, daß Artikel 1 keine selbstevidente überzeitliche Bedeutung hat. Es ist viel-

³ *Simma*, Menschenrechte 44f. Der dritte Paragraph des Artikels 1 spielt für die Argumentation dieses Aufsatzes keine Rolle.

⁴ Siehe: *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights* (Hrsg.), General Comments <[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/f3c99406d528f37fc12563ed-004960b4?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/f3c99406d528f37fc12563ed-004960b4?Opendocument)> [Stand: 30. 4. 2008].

⁵ UN Doc. CCPR/C/33/D197/1985.

mehr von einer prekären Vieldeutigkeit des Artikels 1 auszugehen, die vor allem dem Mangel eines gemeinsamen Nenners in der zerfahrenen politischen Debatte um den Einschluß des Selbstbestimmungsrechts in die beiden Internationalen Menschenrechtspakte geschuldet ist. Der Aufsatz wird dann auf die Aufgaben und Befugnisse des Menschenrechtsausschusses eingehen, um im Anschluß daran zu zeigen, wie der Ausschuß mit dem Vermächtnis der an politischen Zielen orientierten Diplomaten, die Artikel 1 ausgearbeitet hatten, umgegangen ist: erst am Allgemeinen Kommentar zu Artikel 1, dann an den Individualbeschwerden. Bevor der Menschenrechtsausschuß über eine Individualbeschwerde entscheidet, muß er über deren Zulässigkeit befinden. Eine entscheidende Zulässigkeitsbedingung fordert, daß die sich beschwerende Einzelperson Opfer einer tatsächlichen Verletzung eines der im Pakt garantierten Rechte geworden ist⁶. Wann aber ist ein Mensch das Opfer einer Verletzung des Selbstbestimmungsrechts der Völker? Je nach Auffassung vom Selbstbestimmungsrecht wird die Antwort auf diese Frage anders ausfallen. Es ist nicht das Vorhaben dieses Aufsatzes, die wichtigsten Selbstbestimmungsdoktrinen gegeneinander abzuwägen, um eine Antwort auf jene Frage normativ festzuschreiben⁷. Stattdessen wird er eine Auswahl konkreter Fälle beschreiben, die zeigen, wie Einzelpersonen Artikel 1 aufgefaßt und unter welchen Bedingungen sie sich als Opfer einer Verletzung ‚ihres‘ Selbstbestimmungsrechts der Völker betrachtet haben. Abschließend wird die Jurisprudenz des Ausschusses einer Beurteilung unterzogen.

2. Der Einschluß des Selbstbestimmungsrechts in die Menschenrechtspakte

Das Kernproblem des Artikels 1 ist, daß er zwar allen Völkern das Recht auf Selbstbestimmung garantiert, es im Völkerrecht aber keine allgemein anerkannte Definition von ‚Volk‘ gibt. Wenn es keine festen Kriterien gibt, die darüber entscheiden, welche Gruppe ein Volk ist, kann es auch keine festen Kriterien geben, die darüber entscheiden, ob eine bestimmte Gruppe das Recht auf Selbstbestimmung besitzt. Als normatives Etikett, das Gruppen das besondere Recht auf Selbstbestimmung in Aussicht stellt, erhält der unbestimmte Volksbegriff einen

⁶ Zu den Zulässigkeitsbedingungen siehe Artikel 1–3 und 5 des Fakultativprotokolls zum Zivilpakt und insbesondere Artikel 90 der Verfahrensordnung des Menschenrechtsausschusses. Die Verfahrensordnung ist auf Deutsch abgedruckt in: *Simma*, Menschenrechte 66–86. Außerdem mit ausführlichen Analysen: *Scott Davidson*, Procedure under the Optional Protocol, in: *Alex Conte* u. a. (Hrsg.), *Defining Civil and Political Rights. The Jurisprudence of the United Nations Human Rights Committee* (Aldershot, Burlington 2004) 17–32 u. *P. R. Gandhi*, The Human Rights Committee and the Right of Individual Communication. Law and Practice (Aldershot etc. 1998) 84–180.

⁷ Die völkerrechtliche Literatur zu dieser Frage füllt ganze Bibliotheken. Philosophische Abhandlungen sind dagegen rar. Siehe insbesondere: *Allen Buchanan*, Justice, Legitimacy, and Self-Determination (Oxford 2004) 331–424.

zusätzlichen politischen Wert. Deshalb versuchen Staaten in aller Regel, eine in ihrem Staatsgebiet lebende partikulare Gruppe, die sich als Volk begreift und als solches begriffen werden möchte, damit abzuspeisen, daß sie sich als ‚Bevölkerung‘, bestenfalls als ‚Minderheit‘ imaginieren könne, keinesfalls aber als ‚Volk‘ im Sinne des Artikels 1 der Menschenrechtspakte⁸. Der Minderheitenbegriff ist, zumindest auf der Ebene des Zivilpakts, bar jedweder politischer, geschweige territorialherrschaftlicher Implikation⁹.

Die eigentliche Bedeutung des Artikels 1 ist jedoch unklar. Wenn wir Artikel 1 wörtlich nehmen, muß er die unabhängige Staatlichkeit eines Volkes, also auch dessen Sezession von einem bestehenden Staat, garantieren, sofern dieses Volk sie wünscht. Nur hat gerade ein vom subjektiven Volkswillen abhängiger Begriff des Selbstbestimmungsrechts in der gegenwärtigen internationalen Ordnung keinen Platz, da er die Grundzüge ebendieser Ordnung angesichts der Unbestimmtheit von ‚Volk‘ jederzeit in Frage stellen kann. Die internationale Ordnung, in der ein so verstandenes Selbstbestimmungsrecht eine wirkliche Grundnorm wäre, hätte mit der heutigen, die auf die Integrität der Staaten abstellt, kaum etwas zu tun. Die Verwirklichung des allgemein formulierten Selbstbestimmungsrechts muß demnach irgendwelchen Bedingungen unterliegen, die allgemein zu fassen wären, wenn weiter von einem Selbstbestimmungsrecht aller und nicht bloß von einem Selbstbestimmungsvorrecht gewisser Völker die Rede sein soll. Welches diese Bedingungen sind, wenn es sie gibt, ist und war strittig. Werfen wir ein Schlaglicht auf die Entstehungsgeschichte des Artikels 1¹⁰: Die Verrechtlichung der Selbstbe-

⁸ Im Rahmen von Individualklagen gegen Verletzungen des Selbstbestimmungsrechts vertraten beispielsweise Kanada in Bezug auf die Lubicon Lake Band (eine Cree-Indianergemeinschaft), Schweden in Bezug auf die Sami und Neuseeland in Bezug auf die Maori diesen Standpunkt. UN Doc. CCPR/C/38/D/167/1984, § 6.1; CCPR/C/33/D/197/1985, § 4.1; CCPR/C/70/D/547/1993, § 7.6.

⁹ Artikel 27 des Zivilpakts: „In Staaten mit ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten darf Angehörigen solcher Minderheiten nicht das Recht vorenthalten werden, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen.“ *Simma*, Menschenrechte 52. Der Allgemeine Kommentar des Menschenrechtsausschusses zu Artikel 27 stellt klar: „The enjoyment of the rights to which article 27 relates does not prejudice the sovereignty and territorial integrity of a State party.“ *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights* (Hrsg.), General Comment No. 23: The Right of Minorities (Art. 27), § 3.2 <[http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/fb7fb12c2fb8bb21c12563ed004df111?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/fb7fb12c2fb8bb21c12563ed004df111?Opendocument)> [Stand: 30. 4. 2008].

¹⁰ Einen kurzen und guten Überblick über die Entstehungsgeschichte des Artikels 1 bietet *Manfred Nowak*, UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll. CCPR-Kommentar (Kehl a. R. 1989) 10–13. Die Ereignisse bis 1954 hat *Günter Decker*, Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen (Göttingen 1955) 200–207 bereits 1955 etwas ausführlicher zusammengefaßt. Neuere aussagekräftige Darstellungen findet man in: *Tony Evans*, US Hegemony and the Project of Universal Human Rights (New York etc. 1996) 132–138 und *James Summers*, Peoples and International Law. How Nationalism and Self-Determination Shape a Contemporary Law of Nations (Leiden, Boston 2007) 162–192. Für die wirtschaftliche Komponente kann mit Gewinn auf *Nico Schrijver*, Sovereignty Over Natural Resources. Balancing Rights and Duties (Den Haag 1997) 49–56 zurückgegriffen wer-

stimmung der Völker ist das Ergebnis einer zähen, vielleicht der zähesten und kontroversesten Aushandlung im Rahmen der Internationalen Menschenrechtspakte¹¹. Artikel 1 nahm die Menschenrechtskommission, welche die beiden Pakte entwarf, von 1950 bis 1953 in Beschlag. 1954 leitete die Kommission die fertigen Entwürfe dem Wirtschafts- und Sozialrat zu, der sie anschließend der UNO-Generalversammlung weiterreichte¹². Diese verabschiedete die Pakte erst 1966, woran sich ermesen läßt, wie festgefahren die Debatte über die Menschenrechtspakete während des Kalten Krieges war¹³.

Für die Besprechung der von der Menschenrechtskommission angefertigten Entwürfe war der 3. Ausschuß der Generalversammlung zuständig, der 1954 und 1955 heftig und ausgiebig über Artikel 1 stritt. 1955 wurde über den Selbstbestimmungsartikel in seinem endgültigen Wortlaut¹⁴ abgestimmt. Obwohl Artikel 1 letztlich durchaus mit Bedacht so vage formuliert worden war, daß ihn alle Beteiligten beinahe gemäß ihren Wünschen auslegen konnten¹⁵, stimmte die große Mehrheit der westlichen Staaten gegen den Einschluß dieses Artikels¹⁶.

Für die meisten UNO-Delegationen, die den Einschluß des Artikels 1 in die Pakte befürworteten, war die Bedeutung von Selbstbestimmung jedoch ziemlich

den. Die nachfolgenden Erläuterungen zur Entstehungsgeschichte des Artikels 1 basieren hauptsächlich auf meiner eigenen Analyse von Quellen im Palais des Nations in Genf.

¹¹ *John P. Humphrey*, *Human Rights and the United Nations: A Great Adventure* (New York 1984) 163. *Louis Henkin* schrieb Artikel 1 einen großen Teil der Verantwortung dafür zu, daß die Ausarbeitung der beiden Pakte beinahe zwanzig Jahre beanspruchte und erst 1966 beendet werden konnte. *Louis Henkin*, Introduction, in: *ders.* (Hrsg.), *The International Bill of Rights. The Covenant on Civil and Political Rights* (New York 1981) 1–3; 10.

¹² Die fertigen Entwürfe der Menschenrechtskommission sind mit einer umfassenden Annotation abgedruckt als: UN Doc. A/2929.

¹³ *Vratislav Pechota*, *The Development of the Covenant on Civil and Political Rights*, in: *Henkin*, *International Bill* 32–71; 35.

¹⁴ Vorbehaltlich weniger unbedeutender grammatikalischer Änderungen.

¹⁵ Zur mit Bedacht erzeugten Vagheit des Artikels 1 siehe insbesondere die Erläuterungen des Vorsitzenden der Arbeitsgruppe, die den endgültigen Wortlaut des ersten Paragraphen des Artikels 1 ausgearbeitet hat: Gemäß dem Vorsitzenden sollte der Wortlaut des ersten Paragraphen die Schwierigkeiten und Einschränkungen einer Definition von Selbstbestimmung vermeiden, weil eine solche umstritten war. UN Doc. A/C.3/SR.668, § 2f., 22. 11. 1955 (Urquiza, El Salvador). Der brasilianische Vertreter in dieser Arbeitsgruppe wollte den Träger des Selbstbestimmungsrechts definieren, fand aber kein Gehör. UN Doc. A/C.3/SR.668, § 9, 22. 11. 1955 (Ferreira de Souza, Brasilien).

¹⁶ Die wichtigste Abstimmung über den endgültigen Wortlaut des Artikels 1 fand am 29. 11. 1955 im 3. Ausschuß der Generalversammlung statt. 33 Delegationen stimmten dem Wortlaut des Artikels 1 zu, 13 enthielten sich und 12 stimmten dagegen. Dafür waren: Afghanistan, Ägypten, Argentinien, Bolivien, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Griechenland, Guatemala, Haiti, Indien, Indonesien, Irak, Jemen, Jugoslawien, Kolumbien, Libanon, Liberia, Mexiko, Peru, Philippinen, Polen, Saudi-Arabien, Syrien, Sowjetunion, Ukrainische SSR, Thailand, Tschechoslowakei, Uruguay, Venezuela, Weißrussische SSR. Dagegen waren: Australien, Belgien, Frankreich, Kanada, Luxemburg, Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Schweden, Türkei, USA, Vereinigtes Königreich. Enthalten haben sich: Äthiopien, Brasilien, Burma, China, Dänemark, Dominikanische Republik, Honduras, Island, Iran, Israel, Kuba, Panama, Paraguay. UN Doc. A/C.3/SR.676, § 27.

klar, wenigstens am Anfang der Debatte. Selbstbestimmung meinte für sie die Bekräftigung des bereits in der Charta anerkannten Grundsatzes der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten und die Unabhängigkeit der Kolonien. Die Befürworter dieser antikolonialen Auffassung, die große Mehrheit afroasiatischer und die sozialistischen Regierungen, standen vor dem Problem, wie sie im Namen eines allgemeinen Selbstbestimmungsrechts die Sezession der Kolonialgebiete von den Metropolen fordern konnten, ohne zugleich auch die territoriale Integrität des eigenen oder der neu unabhängigen Staaten in Frage zu stellen. Es erwies sich als schwierig, gegenüber den Westmächten zu begründen, warum das Selbstbestimmungsrecht aller Völker in den Internationalen Pakten über *allgemeine* Menschenrechte nur das Recht der Bevölkerungen von Kolonialgebieten auf Eigenstaatlichkeit vorsehen sollte, nicht aber das Recht ethnisch oder anders definierter Völker.

Es gab verschiedene Strategien, diesen Widerspruch zu überbrücken: etwa die so genannte Konsumtionstheorie, gemäß der ein Volk sein bloß einmal auszuübendes Selbstbestimmungsrecht aufzehrt, sobald es die Unabhängigkeit erlangt. Eine andere Strategie bestand darin, gönnerhaft zu verkünden, daß alle Völker das Selbstbestimmungsrecht besäßen, sich aber für effektive Durchsetzungsmaßnahmen des Selbstbestimmungsrechts nur im Kolonialkontext einzusetzen. Diesen Weg beschritten die ägyptische und die indische Delegation, als sie 1953 mit einem gemeinsamen Vorschlag den Einschluß eines Umsetzungsartikels zum Selbstbestimmungsrecht in den Entwurf des Zivilpakts erreichten¹⁷.

Die westlichen Delegationen, für die die Selbstbestimmung der Völker nur einen allgemeinen Grundsatz des Völkerrechts darstellte und von Menschenrechten, die nach dem Dafürhalten der allermeisten dieser Delegationen justiziabel zu sein hatten, klar zu unterscheiden war, bekämpften erbittert den Einschluß des Selbstbestimmungsrechts in die Menschenrechtspakte. Die Vereinigten Staaten hätten sich mit einem antikolonial aufgefaßten Selbstbestimmungsrecht abfinden können, lehnten Artikel 1 aber insbesondere wegen der ausdrücklichen Berück-

¹⁷ UN Doc. E/CN.4/L.259, 30. 4. 1953. Der Umsetzungsartikel war Artikel 48 des Entwurfs für den Zivilpakt. Er forderte von allen Vertragsstaaten einen jährlichen (Pro-forma-) Bericht über die Maßnahmen zur Verwirklichung der in Artikel 1 formulierten Pflichten. Wesentliche Pflichten bürdete er indes nur den Kolonialmächten auf. Dieser Artikel wurde 1966 aus dem Entwurf für den Zivilpakt gestrichen. UN Doc. A/2929, § 132 u. UN Doc. A/C.3/SR.1435, § 39, 25. 11. 1966 (Saksena, Indien). Siehe auch den indischen Vorbehalt zu Artikel 1: „[...] the Government of the Republic of India declares that the words 'the right of self-determination' appearing in [article 1] apply only to the peoples under foreign domination and that these words do not apply to sovereign independent States or to a section of a people or nation – which is the essence of national integrity.“ CCPR/C/2/Rev.4, 24. 8. 1994. Indonesien hat einen analogen Vorbehalt formuliert. Kaum verblümt ist der Vorbehalt Bangladeshs zum Sozialpakt betreffend Artikel 1: Das Selbstbestimmungsrecht der Völker gelte im historischen Kontext von Kolonialherrschaft und -verwaltung, von Fremdherrschaft, Besetzung und ähnlichen Situationen. *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights* (Hrsg.), *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* <<http://www.2.ohchr.org/english/bodies/ratification/3.htm>> [Stand: 30. 4. 2008].

sichtigung der wirtschaftlichen Selbstbestimmungskomponente ab¹⁸. Diese war von Chile in die Debatte eingebracht worden, das großen Rückhalt bei den latein-amerikanischen, afroasiatischen und sozialistischen Delegationen fand¹⁹. Den Befürwortern des wirtschaftlichen Selbstbestimmungsrechts ging es darum, ihre wirtschaftliche Souveränität zu bekräftigen und eine rechtliche Grundlage für die Umgestaltung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen internationalen ökonomischen Akteuren und so genannten Entwicklungsländern zu schaffen.

Die Westmächte beharrten auf der Notwendigkeit einer universalen Formulierung des Selbstbestimmungsrechts, um einer bloß antikolonialen bzw. „anti-neokolonialen“ vorzubeugen. Gewiß: Die antikoloniale Auffassung des Selbstbestimmungsrechts war in vielerlei Hinsicht problematisch, aber im großen und ganzen doch klar und realistisch – ganz im Gegensatz zum Vorschlag der belgischen Delegation, die sich lauthals für ein umfassendes Verständnis von „Volk“ als Träger des Selbstbestimmungsrechts einsetzte. Die so genannte „belgische These“ argumentierte unumwunden, daß, wenn die kolonialen Völker dieses Recht hätten, es auch allen anderen Völkern einschließlich indigener zukäme. Ein bloß antikolonial aufgefasstes Selbstbestimmungsrecht diskriminiere hingegen die Kolonialmächte, die ihren durch die Völkerbundssatzung und die Charta der Vereinten Nationen erteilten Zivilisationsauftrag zu erfüllen trachteten²⁰. Die taktische Pointe der belgischen These bestand natürlich darin, Artikel 1 für die zahlreichen Staaten mit indigenen Bevölkerungsanteilen unannehmbar zu machen. Es sei nebenbei bemerkt, daß die „diskriminierten“ Belgier in der Generalversammlung auf wenig Mitgefühl stießen.

1954, also gegen Ende der Debatte um den Einschluß des Selbstbestimmungsrechts in die Pakte, erkannten auch die westlichen Delegierten den politischen Gebrauchswert des Selbstbestimmungsbegriffs. Vor allem Delegationen kleinerer europäischer Länder propagierten vermehrt die innere Selbstbestimmung. Damit meinten sie das Recht eines bereits konstituierten Staatsvolkes, innerhalb unumstößlicher Grenzen in Freiheit die eigene Regierung zu wählen²¹. Diese heute tonangebende²², eigentlich tautologische Auffassung, die das Selbstbestimmungs-

¹⁸ UN Doc. A/C.3/SR.676, § 30, 29. 11. 1955 (Lord, USA).

¹⁹ UN Doc. E/CN.4/L.24, 16. 4. 1952.

²⁰ *Belgian Government Information Center* (Hrsg.), *The Sacred Mission of Civilization. To Which Peoples Should the Benefits Be Extended? & The Belgian Thesis* (New York 1953) 16.

²¹ UN Doc. A/C.3/SR.642, § 25, 24. 10. 1955 (Beaufort, Niederlande), UN Doc. A/C.3/SR.644, § 2, 26. 10. 1955 (Lannung, Dänemark).

²² Antonio Cassese hat das innere Selbstbestimmungsrecht als „synthesis and summa“ aller bürgerlichen und politischen Rechte verschiedentlich hervorgehoben und sicher maßgeblich zu seiner Popularität im Selbstbestimmungsdiskurs beigetragen. *Antonio Cassese*, *The Self-Determination of Peoples*, in: *Henkin*, *International Bill* 92–113; 102; *Antonio Cassese*, *Self-Determination of Peoples. A Legal Reappraisal* (Cambridge 1995) 53: „[I]nternal self-determination is best explained as a manifestation of the totality of rights embodied in the Covenant [of civil and political rights ...].“ Einen etwas anderen, auf die politische Autonomie von indigenen Gruppen abstellenden Begriff der inneren Selbstbestimmung vertritt dagegen u.a. *Allen Buchanan*, *The Right to Self-Determination: Analytical and Moral Foundations*, in: *Arizona Journal of International and Comparative Law* 8/2 (1991) 41–50. Ein Begriff von

recht der Völker in den für eine pluralistische demokratische Gesellschaftsordnung unabdingbaren politischen und bürgerlichen Menschenrechten aufgehen läßt, war in erster Linie gegen die Sowjetunion gerichtet, die das Recht der „Nationen“ auf Selbstbestimmung in die Debatten der Menschenrechtskommission eingeführt hatte²³. Die Sowjetunion, die das Selbstbestimmungsrecht der Nationen im ‚realen‘ Sozialismus dogmatisch als verwirklicht setzte, betrachtete dieses ihrerseits als ihren Trumpf in der Menschenrechtsdebatte. Mit der Forderung nach Anerkennung dieses Rechts und von Minderheitenrechten verstand es die Sowjetunion, den Finger auf die Heuchelei des von den westlichen Mächten gepflegten Diskurses über Gleichheit und allgemeine Menschenrechte zu legen.

Der Wortlaut des Artikels 1 mußte also verschiedene, auch unversöhnliche Ansichten versöhnen. Die Befürworter des Artikels 1 kamen den Westmächten bei der Formulierung des Wortlauts recht weit entgegen, in der trügerischen Hoffnung, deren Zustimmung oder wenigstens Enthaltung bei der Abstimmung um den definitiven Wortlaut zu erreichen²⁴. Das Ergebnis dieser Kompromißversuche war eine noch gesteigerte Vagheit des Wortlauts, die die Westmächte wiederum als Grund für ihre Ablehnung des Artikels 1 vorbrachten²⁵.

3. Aufgaben und Kompetenzen des Menschenrechtsausschusses

Der Menschenrechtsausschuß (nicht zu verwechseln mit der Menschenrechtskommission oder deren Nachfolger, dem Menschenrechtsrat) ist das zentrale internationale Aufsichtsorgan des Zivilpaktes und tagte 1977, im Jahr nach dessen Inkrafttreten, zum ersten Mal. Der Ausschuß wird durch den Zivilpakt selbst errichtet²⁶. Der Sozialpakt sieht hingegen kein Aufsichtsorgan vor, ein dem Menschenrechtsausschuß äußerlich vergleichbares Organ wurde erst nachträglich (1985) gegründet. Da es kein Individualbeschwerdeverfahren für die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte gibt, beziehen sich die nachfolgenden Erläuterungen nur auf den Zivilpakt²⁷.

Selbstbestimmung als politischer Autonomie von indigenen Völkern wäre in den Debatten um den Einfluß des Selbstbestimmungsrechts in die beiden Menschenrechtspakte allerdings chancenlos gewesen.

²³ UN Doc. E/1371, 47, 23. 6. 1949.

²⁴ Der 3. Ausschuß der Generalversammlung gründete beispielsweise eine Arbeitsgruppe, damit diese einen Kompromißtext ausarbeite, der für alle Staaten annehmbar wäre. Das Vereinigte Königreich hatte angekündigt, diese Arbeitsgruppe zu boykottieren. UN Doc. A/C.3/L.477/Rev. 1, 4. 11. 1955, UN Doc. A/3077, § 53–§ 56, UN Doc. A/C.3/SR.655, § 11, 7. 11. 1955 (Hoare, Vereinigtes Königreich).

²⁵ Zur Kritik an der Vagheit des Artikels 1 siehe statt vieler: UN Doc. A/C.3/SR.670, § 18, 24. 11. 1955 (Hoare, Vereinigtes Königreich).

²⁶ Siehe Teil IV des Zivilpakts. *Simma*, Menschenrechte 52–58.

²⁷ Dem Zivilpakt sind per 18. 4. 2008 161 Staaten beigetreten. *Office of the United Nations*

Der Menschenrechtsausschuß hat 18 Mitglieder, die von dem Vertragsstaat, dem sie angehören, zur Wahl vorgeschlagen und von einer Versammlung der Vertragsstaaten in einer geheimen Wahl für vier Jahre gewählt worden sind. Nach Ablauf dieser Frist kann ein Mitglied auf erneuten Vorschlag wiedergewählt werden, was eine beträchtliche personelle Kontinuität zur Folge hat²⁸. Trotz mehrerer loser Vorgaben für die nationale Zusammensetzung des Ausschusses²⁹ sollen dessen Mitglieder nicht als Regierungsvertreter, sondern in ihrer persönlichen Eigenschaft als Experten gewählt werden und tätig sein. Ihre Unabhängigkeit wird dadurch hervorgehoben, daß sie „Bezüge“ aus den Mitteln der Vereinten Nationen erhalten³⁰.

Der Zivilpakt und das Fakultativprotokoll³¹ zum Zivilpakt sehen gemeinsam drei Arten der internationalen Durchsetzung der darin anerkannten Rechte vor. Das Staatenberichtsverfahren und das Staatenbeschwerdeverfahren werden direkt durch den Pakt geregelt. Die dritte wesentliche Art der internationalen Durchsetzung ist das Individualbeschwerdeverfahren. Beim Individualbeschwerdeverfahren können Einzelpersonen Beschwerden (im Fachjargon auch: „Mitteilungen“) über behauptete Verletzungen eines der im Pakt garantierten Rechte durch den Staat, unter dessen Herrschaftsgewalt sie stehen, beim Menschenrechtsausschuß hinterlegen. Die Voraussetzung ist, daß der entsprechende Staat dem Fakultativprotokoll zum Zivilpakt beigetreten ist und damit die Kompetenz des Menschenrechtsausschusses anerkannt hat, solche Beschwerden entgegenzunehmen und zu erörtern.

Über den rechtlichen Charakter des Ausschusses gibt es Meinungsverschiedenheiten³², die allerdings keine hohen Wellen schlagen. Mehrheitlich wird der Ausschuß nicht als gerichtliches Organ im strengen Sinne betrachtet³³, wiewohl er seine „Auffassungen“, „Abschließenden Bemerkungen“ und „Allgemeinen Kommentare“ jeweils in formaljuristischer Sprache verfaßt. Allgemein gesprochen hängt sein rechtlicher Charakter von der Aufgabe ab, die er jeweils wahrnimmt, und umfaßt gemäß McGoldrick judizielle, quasi-judizielle, verwaltende, nachforschende, untersuchende, beratende und schlichtende Aspekte³⁴.

In beiden direkt durch den Pakt errichteten Verfahren erstrecken sich die Aufsichtsbefugnisse des Ausschusses auch auf Artikel 1. Im Rahmen des *Staatenbe-*

High Commissioner for Human Rights (Hrsg.), <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/4.htm>> [Stand: 30. 4. 2008].

²⁸ *Torkel Opsahl*, The Human Rights Committee, in: *Philip Alston* (Hrsg.), *The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal* (Oxford 1992) 369–444; 373.

²⁹ Zum Beispiel Art. 31(2) des Zivilpakts.

³⁰ Art. 35 des Zivilpakts.

³¹ Für die deutsche Übersetzung des Fakultativprotokolls siehe: *Simma*, *Menschenrechte* 60–62.

³² *Dominic McGoldrick*, *The Human Rights Committee. Its Role in the Development of the International Covenant on Civil and Political Rights* (Oxford 1991) 52.

³³ *Scott Davidson*, Introduction, in: *Conte*, *Rights* 1–15; 6.

³⁴ *McGoldrick*, *Committee* 55. Siehe auch *Christoph Pappa*, *Das Individualbeschwerdeverfahren des Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte* (Bern 1996) 68 f.

richtsverfahrens, dem wichtigsten Umsetzungsmechanismus der Pakte, haben die Vertragsstaaten die Verpflichtung, dem Ausschuss periodisch (durchschnittlich etwa alle vier Jahre)³⁵ Berichte „über die Maßnahmen, die sie zur Verwirklichung der in diesem Pakt anerkannten Rechte getroffen haben, und über die dabei erzielten Fortschritte“ vorzulegen³⁶. Der Ausschuss prüft diese Berichte und lädt Vertreter der jeweiligen Regierung zu einer oder allenfalls mehreren Fragerunden ein, bei denen für die betreffende Regierung durchaus auch unbequeme Angelegenheiten angesprochen werden³⁷. Die Hoffnung ist, daß Regierungen, deren Gebaren in menschenrechtlicher Hinsicht den Anforderungen des Paktes nicht genügt, dieses kontinuierlich verbessern, wenn sie sich auf einen Dialog mit dem Ausschuss einlassen und ihre verfassungsmäßigen und politischen Bemühungen um die Verwirklichung der Menschenrechte transparent machen.

Der Ausschuss beendet die Erörterung der Staatenberichte mit so genannten *concluding observations*. Ob diese Abschließenden Bemerkungen den allenfalls zur Sprache kommenden Selbstbestimmungskonflikten auf den Grund gehen, ist fraglich. Beispielsweise äußerte der Ausschuss 2004 in seinen Abschließenden Bemerkungen zum fünften Bericht Marokkos Besorgnis über den mangelnden Fortschritt in der Frage der Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts des Volkes von Westsahara. Er forderte Marokko auf, jede Anstrengung zu unternehmen, um den betroffenen Bevölkerungsgruppen die volle Verwirklichung der durch den Pakt anerkannten Rechte zu ermöglichen³⁸. Wie diese konkreten Anstrengungen auszusehen haben oder welches die betroffenen Bevölkerungsgruppen sind, deren Selbstbestimmungsrecht verwirklicht werden soll, ist den diplomatischen Floskeln freilich nicht zu entnehmen³⁹.

Das zweite direkt durch den Pakt etablierte internationale Durchsetzungsverfahren ist das fakultative, auf dem Reziprozitätsprinzip beruhende *Staatenbeschwerdeverfahren*. Reziprok bedeutet hier, daß ein Staat beim Menschenrechts-

³⁵ UN Doc. HRI/MC/2007/4, Tabelle 3, S. 10, 11. 6. 2007. Der Erstbericht ist nach einem Jahr fällig. Zu Follow-ups und außerterminlichen Zusatzberichten siehe: *Michael O'Flaherty*, Human Rights and the UN: Practice Before the Treaty Bodies (Den Haag 2002) 30.

³⁶ Art. 40 des Zivilpakts.

³⁷ Im Zusammenhang des Selbstbestimmungsrechts richtete der Ausschuss z. B. an die kanadische Regierung recht spezifische Rückfragen zu staatlichen Richtlinien im Umgang mit Landrechten von Indigenen. Freilich ist die Voraussetzung für genaue Rückfragen ein genauer Bericht, was die Wichtigkeit staatlichen Entgegenkommens für die Durchsetzung der im Zivilpakt garantierten Menschenrechte unterstreicht. Siehe: UN Doc. CCPR/C/85/L/CAN, 25. 07. 2005. Weitere Beispiele für Fragen des Ausschusses an Staatsvertreter in: *Casese*, Self-Determination (1981) 111–113 u. *McGoldrick*, Committee 249 ff.

³⁸ „The Committee remains concerned about the lack of progress on the question of the realization of the right to self-determination for the people of Western Sahara (Covenant, art. 1). *The State party should make every effort to permit the population groups concerned to enjoy fully the rights recognized by the Covenant* [Hervorhebung im Original].“ UN Doc. A/60/40 (Vol. I), 36.

³⁹ Dabei wäre genau dies die zentrale Frage dieses Konfliktes, ob die kürzlich aus Marokko zugewanderte Bevölkerungsgruppe auch zum Volk der Westsahara gehört und an einem all-fälligen Plebiszit über den völkerrechtlichen Status der Westsahara teilnehmen dürfte.

ausschuß nur dann eine Beschwerde darüber hinterlegen kann, daß ein anderer Staat seinen Verpflichtungen aus dem Pakt nicht nachkomme, wenn beide Staaten erklärt haben, daß sie die Zuständigkeit des Ausschusses zur Entgegennahme und Prüfung allfälliger Staatenbeschwerden über sie selbst anerkennen⁴⁰. Knapp fünfzig Staaten haben eine solche Erklärung abgegeben⁴¹, mit der sie sich aber keinem greifbaren Risiko aussetzen. Denn offensichtlich herrscht eine stillschweigende Übereinkunft der Staaten, von dieser Beschwerdemöglichkeit keinen Gebrauch zu machen. Jedenfalls ist bis heute noch keine Staatenbeschwerde beim Menschenrechtsausschuß eingegangen⁴².

Staatenbeschwerden könnten gemäß dem Völkerrechtler Manfred Nowak auch Artikel 1 zum Gegenstand haben⁴³. Dieser Befund wird durch die Travaux Préparatoires, also die Vorbereitungsarbeiten, zum Pakt bekräftigt. 1953 hat die Menschenrechtskommission, die den Entwurf für den Zivilpakt ausarbeitete, darüber beraten, ob sich das Staatenbeschwerdeverfahren auch auf Artikel 1 erstrecken solle. Es war damals noch ungewiß, mit welchen Durchsetzungsmechanismen die Pakte ausgestattet würden und welche Aufgaben und Befugnisse der zukünftige Menschenrechtsausschuß letztlich haben würde. Die Mitglieder der Kommission gingen indessen von einem nicht bloß fakultativen, sondern von einem obligatorischen Staatenbeschwerdeverfahren aus, dem sich alle Vertragsstaaten zu unterwerfen gehabt hätten⁴⁴. Die französische und die belgische Delegation präsentierten je einen Vorschlag, der dem Menschenrechtsausschuß die Zuständigkeit für Artikel 1 abgesprochen hätte⁴⁵. René Cassin, einer der französischen Delegierten, sagte, daß Frankreich den geplanten Ausschuß nicht als das beste Instrument erachte, über Klagen betreffend die Verletzung des Selbstbestimmungsrechts zu entscheiden. Er plädierte für eine Dissoziation von Selbstbestimmungsrecht und individuell formulierten bürgerlichen und politischen Rechten. Er äußerte Zweifel, daß diejenigen Staaten, die über ein Vetorecht im Sicherheitsrat verfügten, wo Fragen der Selbstbestimmung bisher erörtert worden seien, auf ihr Vetorecht mit Rücksicht auf den zukünftigen Menschenrechtsausschuß verzichten würden⁴⁶. Abdel-Ghani, der ägyptische Delegierte in der Kommission, entgegnete, daß die französische Haltung nur zu verständlich sei, da Frankreich jederzeit auf sein Vetorecht im Sicherheitsrat zurückgreifen könne. Das Selbstbestimmungsrecht

⁴⁰ Artikel 41 des Zivilpakts.

⁴¹ Für die bisherigen Erklärungen siehe: *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights* (Hrsg.), *Declarations Recognizing the Competence of the Human Rights Committee under Article 41* <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/docs/DeclarationsArt41ICCPR.pdf>> [Stand: 30. 4. 2008].

⁴² Artikel 41(1)e) des Zivilpakts. Die Kompetenzen des Ausschusses sind bei Staatenbeschwerden ohnedies nur sehr schwach ausgebildet. Siehe *Nowak*, UNO-Pakt 628 f.

⁴³ *Nowak*, Minderheitenschutz 207.

⁴⁴ Das Staatenbeschwerdeverfahren wurde erst in der Session der Generalversammlung von 1966 zu einem fakultativen Verfahren zurückgestuft. Siehe: *Nowak*, UNO-Pakt 631.

⁴⁵ UN Doc. E/CN.4/L.235, Rev. 1, 20. 4. 1953 (Frankreich) u. L.244, 20. 4. 1953 (Belgien).

⁴⁶ UN Doc. E/CN.4/SR.357, 8–10 (franz. Ausgabe), 22. 4. 1953 (Cassin, Frankreich). Siehe auch: SR. 358, 15 f. 23. 4. 1953 (Kaackenbeeck, Belgien).

bliebe ein toter Buchstabe, wenn sich die Durchsetzungsmechanismen der Pakte nicht auch darauf erstrecken würden⁴⁷. Nachdem sich der Ton der Debatte, wie bei Erörterungen des Selbstbestimmungsrechts üblich, verschärft hatte, wies die Kommission den französischen Vorschlag mit 10 gegen 5 Stimmen bei 3 Enthaltungen zurück⁴⁸. Über den relevanten Satz des belgischen Vorschlags wurde hierauf nicht mehr abgestimmt.

4. Der Allgemeine Kommentar zum Selbstbestimmungsrecht: Die Kapitulation des Ausschusses vor der eigenen Befugnis

Der Ausschuss hat seinen Allgemeinen Kommentar zum Selbstbestimmungsrecht im März 1984, vor seiner ersten Entscheidung über eine Individualbeschwerde zu Artikel 1, veröffentlicht⁴⁹. Der Kommentar ist aufschlußreich, weil er von der Ratlosigkeit zeugt, mit der der Ausschuss seinen Befugnissen für das Selbstbestimmungsrecht gegenüberstand. Allgemeine Kommentare sollen als Hilfen und Anleitungen für die Interpretation des Zivilpakts dienen⁵⁰. Gemäß Dominic McGoldrick ist der Kommentar zum Selbstbestimmungsrecht aber vage und dürftig. Es handle sich eher um einen bloßen Aufruf zu mehr Angaben über das Selbstbestimmungsrecht in den Staatsberichten als um einen wirklichen Auslegungsversuch⁵¹. Tatsächlich wurde der Ausschuss nur dort deutlich, wo er sich beschwerte, daß viele Vertragsstaaten ihren Berichtspflichten bezüglich Artikel 1 nur schlecht nachgekommen seien oder diese völlig ignoriert hätten⁵². Die brennendsten Fragen zum Selbstbestimmungsrecht läßt der Kommentar unberührt. Er sagt nichts darüber aus, wie sich der Rechtsträger, das Volk, konstituiert, wie dessen Verhältnis zum Staat ist, welches die Implikationen des Selbstbestimmungsrechts für die territoriale Integrität von Staaten sind oder in welchem Verhältnis Artikel 1 zu an-

⁴⁷ UN Doc. E/CN.4/SR.357, 18 f. (franz. Ausgabe), 22. 4. 1953 (Abdel-Ghani, Ägypten).

⁴⁸ Dagegen: Ägypten, Chile, Indien, Jugoslawien, Libanon, Pakistan, Philippinen, Polen, Ukrainische SSR, UdSSR; dafür: Australien, Belgien, Frankreich, Schweden, Vereinigtes Königreich. Enthaltungen: China (Taiwan), USA, Uruguay. Die sozialistischen Staaten sperrten sich zwar gegen jegliche Art internationaler Durchsetzungsmaßnahmen, zumindest in Bezug auf die bürgerlichen und politischen Rechte, wenn aber solche Maßnahmen schon formuliert würden, sollten sie auch für Artikel 1 gelten. Z.B.: UN Doc. E/CN.4/SR.357, S. 16, 22. 4. 1953; SR.358, S. 20, 23. 4. 1953; SR.360, S. 10 u. S. 15, 24. 4. 1953 (jeweils franz. Ausgabe, Morosov, Sowjetunion). Siehe auch: *P. R. Gandhi*, Committee 10.

⁴⁹ *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights* (Hrsg.), General Comment No. 12: The Right of Self-Determination of Peoples (Art. 1), 13. 3. 1984 <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/comments.htm>> [Stand: 30. 4. 2008].

⁵⁰ Für einen Überblick über die Allgemeinen Kommentare siehe: *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights* (Hrsg.), General Comments <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/comments.htm>> [Stand: 30. 4. 2008].

⁵¹ *McGoldrick*, Committee 256.

⁵² Allgemeiner Kommentar Nr. 12, § 3.

deren Artikeln des Paktes steht, etwa zum Artikel 27 über die Rechte von Angehörigen einer Minderheit⁵³.

Allen Unklarheiten zum Trotz spricht der erste Paragraph des Kommentars dem Selbstbestimmungsrecht eine besondere Wichtigkeit zu, da dessen Verwirklichung eine wesentliche Bedingung für die effektive Gewähr und Einhaltung individueller Menschenrechte sei⁵⁴. Dies ist spätestens seit den frühen 60er Jahren⁵⁵ eine der auffälligsten Grundzüge der UNO-internen Debatten um das Selbstbestimmungsrecht: So uneinig man sich über dessen Inhalt ist, so einig ist man sich mit vorschriftsmäßiger religiöser Ehrfurcht über dessen herausragende Bedeutung⁵⁶.

Lehrreicher als die Lektüre des Allgemeinen Kommentars ist der Blick auf seine Entstehung anhand der *Travaux Préparatoires*⁵⁷. Denn die oben erwähnten und weitere wichtige Fragen wurden während dessen Ausarbeitung durchaus angesprochen⁵⁸. Der Bundesdeutsche Christian Tomuschat verwies beispielsweise darauf, daß der Pakt das Selbstbestimmungsrecht allen Völkern garantiere, nicht nur solchen unter kolonialer oder Fremdherrschaft⁵⁹. Diesbezüglich habe die Frage des Volksbegriffes, wie sie in Sri Lanka im Falle des tamilischen Volkes aufgeworfen werde, zu Meinungsverschiedenheiten geführt. Es sei aber nicht die Gelegenheit des Ausschusses, sich mit diesem Problem auseinander zu setzen⁶⁰. Der Norweger Torkel Opsahl stimmte zu, daß es nicht die Aufgabe des Ausschus-

⁵³ Für den Wortlaut des Artikels 27 siehe Fußnote 9.

⁵⁴ Allgemeiner Kommentar Nr. 12, § 1.

⁵⁵ Mit der Verabschiedung der „Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples“ von 1960 wurde es zusehends schwieriger, das Selbstbestimmungsrecht in der UNO öffentlich zu hinterfragen. UN Doc. GA Res. 1514 (XV).

⁵⁶ Es gab wenige Stimmen im Ausschuß, die diesbezügliche Kritik äußerten. Das Ausschußmitglied Christian Tomuschat wollte die besondere Bedeutung des Selbstbestimmungsrechts im Kommentar nicht hervorheben, da alle Menschenrechte wichtig seien. UN Doc. CCPR/C/SR.478, § 25. Der Brite Vincent Evans hielt die Feststellung für falsch, daß die allgemeine Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts eine Vorbedingung für die anderen Menschenrechte darstelle. CCPR/C/SR.478, § 29f.

⁵⁷ Der Ausschuß begann die eigentliche Debatte um den Allgemeinen Kommentar mit der Besprechung eines ersten Entwurfs am 2. November 1983. Sie dauerte mit Unterbrüchen bis Ende Juli 1984.

⁵⁸ Themen bei der Ausarbeitung waren unter anderem: die Legalität von Interventionen zu Gunsten von Völkern, deren Selbstbestimmungsrecht verletzt worden ist (z.B. UN Doc. CCPR/C/SR.476, § 22; SR.503, § 4–§ 7; SR.513, § 32–§ 36); Sezession (z.B. CCPR/C/SR.503, § 32; SR.513, § 42; SR.514, § 13, § 31, § 36); das Verhältnis zwischen dem Selbstbestimmungsrecht und der Neuen Weltwirtschaftsordnung (CCPR/C/SR.476, § 17, § 31; SR.478, § 11, § 13; SR.503, § 10); die Befugnisse des Ausschusses in Bezug auf das Selbstbestimmungsrecht (CCPR/C/478, § 1f.).

⁵⁹ Viele Ausschußmitglieder fanden es nötig zu betonen, daß nicht nur Völker unter Kolonial- und Fremdherrschaft das Recht auf Selbstbestimmung hätten. Zum Beispiel Graefrath (DDR) als Vorsitzender des Ausschusses: UN Doc. CCPR/C/SR.478, § 43. Andere Beispiele: CCPR/C/SR.478, § 33 (Ndiaye [Senegal]), CCPR/C/SR.503, § 18 (Ermacora [Österreich]).

⁶⁰ UN Doc. CCPR/C/SR.478, § 1f.

ses sei, den Volksbegriff zu definieren⁶¹. Der Schluß liegt nahe, daß der Kommentar nicht trotz, sondern wegen des gerade in politischer Hinsicht ausgeprägten Problembewußtseins der Ausschußmitglieder hohl ist.

Letztlich prägten unterschwellige Fragen den Allgemeinen Kommentar, die andere als inhaltliche Aspekte des Selbstbestimmungsrechts zum Gegenstand hatten: Wie konnte der Ausschuß verbergen, daß es keinen Konsens über das Selbstbestimmungsrecht gab? Wie konnte der Kommentar formuliert werden, ohne daß sich der Ausschuß eine Blöße gab? Graefrath lobte den ersten Entwurf des Allgemeinen Kommentars, weil er Gesichtspunkte heraushebe, die keine Meinungsverschiedenheiten verursachten, was die Aufgabe des Ausschusses vereinfache. Trotzdem war Graefrath um Kritik an diesem Entwurf keineswegs verlegen. Der Entwurf bezeichnete das Selbstbestimmungsrecht als ‚kollektives Recht‘. Diesen Ausdruck hielt Graefrath für schlecht gewählt, da er den Eindruck vermittle, eine Einzelperson könne eine Verletzung des Artikels 1 nicht geltend machen⁶². Der Tunesier Néjib Bouziri, der der Arbeitsgruppe vorsah, die den ersten Entwurf angefertigt hatte, entgegnete, ‚kollektives Recht‘ *„implied that a people could take advantage of that right but did not thereby prevent an individual from invoking it in a communication to the committee [Hervorhebung d.V.]“*⁶³. Ermacora hielt dafür, ‚kollektiv‘ zu streichen, da die Frage umstritten sei und das Selbstbestimmungsrecht für manche Juristen auch ein individuelles Recht sein könne⁶⁴. Bouziri hatte bereits zu bedenken gegeben, daß der Ausschuß eine Einigung aufs Spiel setze, wenn er sich zu sehr in die Untersuchung des Artikels 1 vertiefe⁶⁵. Offensichtlich beherzigte der Ausschuß diese Warnung. Denn schließlich wurde ‚kollektives‘ weggelassen, so wie andere Ausdrücke und Wendungen, die ein zu großes Potential zur Kontroverse in sich bargen⁶⁶. Zugunsten des Konsenses wurden klare Aussagen vermieden, denn alles Aussagekräftige war zugleich umstritten. Es ist kein Wunder, daß die meisten Wendungen, die ihren Weg in das bahnten, was als Allgemeiner Kommentar zum Selbstbestimmungsrecht bekannt wurde, gehalten sind⁶⁷.

⁶¹ UN Doc. CCPR/C/SR.478, § 3.

⁶² UN Doc. CCPR/C/SR.476, § 35 f.

⁶³ UN Doc. CCPR/C/SR.478, § 7.

⁶⁴ UN Doc. CCPR/C/SR.503, § 20.

⁶⁵ UN Doc. CCPR/C/SR.478, § 8.

⁶⁶ Im vierten Paragraphen des ersten Entwurfs hieß es etwa, daß Vertragsstaaten die Verfassungsmechanismen beschreiben sollten, die ihren *Völkern* die Ausübung des Selbstbestimmungsrechts erlaubten. („4. With regard to paragraph 1 article 1, States parties should describe the constitutional processes which in practice allow their own peoples to exercise the right freely to ‚determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development““. UN Doc. CCPR/C/SR.503, § 2). Der zypriotische Vertreter empfand hier den Plural ‚Völker‘ als problematisch, da er Einwände vieler Staaten, die die Einheitlichkeit ihres Volkes betonten, hervorrufen könnte. Deshalb solle der Singular ‚Volk‘ statt ‚Völker‘ verwendet werden. Da nicht alle Ausschußmitglieder dieser Ansicht waren, wurde im vierten Paragraphen ganz auf den Volksbegriff verzichtet. UN Doc. CCPR/C/SR.503, § 32 f.

⁶⁷ Wer sich ein Bild davon verschaffen möchte, wie brüchig der erzielte Konsens dennoch

Der Allgemeine Kommentar gab letztlich auch keinen Anhaltspunkt dafür, ob Individuen eine Verletzung des Selbstbestimmungsrechts beim Menschenrechtsausschuß geltend machen konnten – obschon bei der Veröffentlichung des Kommentars bereits drei Individualbeschwerden zu Artikel 1 beim Ausschuß hinterlegt worden waren. Die Frage lag in der Luft und wäre von praktischer Relevanz gewesen⁶⁸. Offensichtlich richtet sich der Allgemeine Kommentar zu Artikel 1 eher an Staatsbürokratien, um schüchtern anzudeuten, was in ihre Berichte gehöre, als an Individuen, um ihnen zu sagen, was ein Volk sei und wie ein solches Volk sein subjektiv formuliertes Recht auf Selbstbestimmung verstehen dürfe oder gar umsetzen könne. Es ist bezeichnend, daß der Ausschuß im Rahmen der Allgemeinen Kommentare erst zehn Jahre später eine Stellungnahme zu Individualbeschwerden über behauptete Verletzungen des Selbstbestimmungsrechts nachgereicht hat, und zwar im Kommentar zu den Rechten der Angehörigen von Minderheiten. Zu diesem Zeitpunkt hatte sich seine Praxis, Individualbeschwerden zu Artikel 1 grundsätzlich abzuweisen, bereits etabliert. Entsprechend wiederholte der Ausschuß seinen inzwischen erprobten Standpunkt, daß das Selbstbestimmungsrecht unter dem Fakultativprotokoll nicht zur Kenntnis genommen werde⁶⁹.

5. Individualbeschwerden zum Selbstbestimmungsrecht: Von der bedingten Zulässigkeit zur kategorischen Unzulässigkeit

Individualbeschwerden werden wie gesagt vom Fakultativprotokoll⁷⁰ geregelt, das gleichzeitig mit dem Zivilpakt verabschiedet worden ist. Durch den Beitritt zum Fakultativprotokoll erkennt jede Vertragspartei „die Zuständigkeit des Ausschusses für die Entgegennahme und Prüfung von Mitteilungen seiner Herrschaftsgewalt unterstehender Einzelpersonen an, die behaupten, Opfer einer Verletzung eines in dem Pakt niedergelegten Rechts durch diesen Vertragsstaat zu sein“⁷¹. Individualbeschwerden sind schriftlich beim Menschenrechtsausschuß in Genf zu hinterlegen. Der Menschenrechtsausschuß wird nach Eingang einer Be-

war, sei auf die Diskussionen um die (Rück-)Übersetzung ins Französische verwiesen: UN Doc. CCPR/C/SR.537, besonders: § 5, § 11, § 16, § 19, § 20, § 25, § 42, § 43.

⁶⁸ Torkel Opsahl hatte kritisch bemerkt, daß der Entwurf zum Allgemeinen Kommentar nicht sage, ob ein Individuum als Opfer einer Verletzung des Selbstbestimmungsrechts betrachtet werden könne. Sein eher verhaltenes Pochen auf einen klaren Stellungsbezug des Ausschusses zu dieser Frage verhalte indessen ungehört. UN Doc. CCPR/C/478, § 4.

⁶⁹ „Self-determination is not a right cognizable under the Optional Protocol.“ UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, General Comment No. 23: The right of minorities (Art. 27), § 3.

⁷⁰ Per 5. März 2008 sind dem Protokoll 111 Staaten beigetreten. *Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights* (Hrsg.) <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/5.htm>> [Stand: 30. 4. 2008].

⁷¹ Artikel 1 des Fakultativprotokolls. *Simma*, Menschenrechte 60.

schwerde, die die formalen Voraussetzungen (wie beispielsweise die Angabe der Identität des Beschwerdeführers)⁷² erfüllt, den entsprechenden Staat um eine Stellungnahme angehen, die innerhalb von sechs Monaten einzureichen ist⁷³. Ferner kann er im Verlauf der Untersuchung von beiden Parteien präzisierende Angaben, Beweismittel oder erneute Stellungnahmen zu frisch eingegangenen Materialien anfordern⁷⁴. Die Entscheidung, die so genannten *Auffassungen* („views“), wird auf der Grundlage der eingesammelten Materialien verfaßt. Der Ausschuß strebt einvernehmliche Entscheidungen an, es bleibt den Mitgliedern aber unbenommen, persönliche Meinungen (Sondervoten) zu verfassen. Einen eigentlichen Mechanismus für die effektive Durchsetzung der Auffassungen des Ausschusses gibt es nicht⁷⁵. Ob die Ansprüche von jemandem, dessen Beschwerde der Ausschuß als begründet anerkannt hat, erfüllt werden, hängt demnach von der tatsächlichen Bereitschaft der jeweiligen Regierung ab, sich in der entsprechenden Angelegenheit der Autorität des Ausschusses zu unterwerfen⁷⁶.

Bis 2006 hat der Ausschuß ein Dutzend Auffassungen über Individualbeschwerden betreffend einen angeblichen Verstoß gegen Artikel 1 verfaßt⁷⁷. Leider behält der Ausschuß die Protokolle seiner Beratungen über die Beschwerden unter Verschuß. Immerhin veröffentlicht er seine Auffassungen in zuweilen recht ausführlichen Dossiers, die Zusammenfassungen der eingereichten Unterlagen, seiner Erwägungen und Begründungen sowie allfällige persönliche Meinungen seiner Mitglieder enthalten. Die unten erläuterten Beispiele von Individualbeschwerden werden verdeutlichen, daß der Ausschuß seine Haltung zum Selbstbestimmungsrecht in diesen Dossiers nur oberflächlich begründet. Er hebt seine diesbezüglichen Stellungnahmen vielmehr in den Rang von Selbstverständlichkeiten, die keiner ausführlichen Herleitung bedürfen. Umso mehr ist zu hoffen, daß er wenigstens die älteren Protokolle bald zugänglich macht, damit seine Denkweise besser nachvollziehbar wird.

Die meisten Beschwerden zu Artikel 1 hatten eine perzipierte Bedrohung der Identität oder der Lebensgrundlagen einer bestimmten Gruppe zum Gegenstand.

⁷² Oben habe ich schon erwähnt, daß die Beschwerdeführenden der Herrschaftsgewalt des Staates unterliegen müssen, der die behaupteten Verletzungen des Paktes begangen haben soll, und daß der entsprechende Staat dem Fakultativprotokoll beigetreten sein muß.

⁷³ Staatliche Stellungnahmen müssen ebenfalls schriftlich erfolgen. Mündliche Anhörungen werden keine durchgeführt.

⁷⁴ *Pappa*, Individualbeschwerden 273 u. 276 f.

⁷⁵ *Pappa*, Individualbeschwerden 329 f.

⁷⁶ Das Interesse der Öffentlichkeit am Individualbeschwerdeverfahren ist vorderhand wohl noch zu gering, um eine relevante Größe im Kalkül der Staaten darzustellen.

⁷⁷ UN Doc. CCPR/C/22/D/78/1980; CCPR/C/34/D/164/1984; CCPR/C/38/D/167/1984; CCPR/C/33/D/197/1985; CCPR/C/39/D/318/1988; CCPR/C/43/D/358/1989; CCPR/C/40/D/413/1990; CCPR/C/70/D/547/1993; CCPR/C/69/D/760/1997; CCPR/C/83/D/1134/2002; CCPR/C/78/D/1169/2003; CCPR/C/80/D/1239/2004. Für das Selbstbestimmungsrecht sind auch folgende Individualbeschwerden bedeutsam, die keinen Bruch des Artikels 1 einklagen: CCPR/C/43/D/205/1986; CCPR/C/58/D/671/1995; CCPR/C/75/D/932/2000. Es kann in diesem Aufsatz natürlich nur eine Auswahl besprochen werden.

In zwei Fällen wurde die Eigenstaatlichkeit ausdrücklich gefordert⁷⁸. Ansonsten zielten die Ansprüche der Beschwerdeführer, wohl auch aus Rücksicht auf das potentiell zu Erreichende, weniger weit, etwa auf verbesserte Partizipation an öffentlichen Angelegenheiten oder auf größere Gruppenautonomie. In der Mehrheit der Fälle wurde eine gleichzeitige Verletzung des Artikels 27 über die Rechte von Angehörigen einer Minderheit behauptet, was die Schwierigkeit einer objektiven und eingängigen konzeptionellen Trennung von ‚Minderheit‘ und ‚Volk‘ spiegelt. Häufig betrafen Beschwerden über einen Verstoß gegen Artikel 1 zugleich Artikel 14 über die Gleichheit vor Gericht, Artikel 26 über die Gleichheit vor dem Gesetz und/oder Artikel 25 über das Recht auf politische Teilnahme. In diesen Fällen warfen die Beschwerdeführer den Tatbestand der Diskriminierung aufgrund der Zugehörigkeit zu einer bestimmten, meist ethnisch definierten Kategorie mit der behaupteten Verletzung des Selbstbestimmungsrechts in eine Waagschale.

Bis 2006 abgeschlossene Individualbeschwerdeverfahren betreffend Artikel 1

Beschwerde/ Signatur	Daten: Eingabe (Entscheid über Zulassung) Entscheid	Angebliche Verletzung des Artikels 1 (Angeblich verletzte Artikel des Zivilpakts)
A.D. (Name gelöscht) gegen Kanada/ CCPR/C/22/D/78/1980	30. 09. 1980 29. 07. 1984	Vorenthaltung der Unabhängigkeit der Mikmaq (1, 18, 23)
Gilberto François Croes und Erben gegen die Niederlande/ CCPR/C/34/D/164/1984	11. 01. 1984 (25. 10. 1985) 07. 11. 1988	Vorenthaltung der Unabhängigkeit Arubas (1, 6, 9 (1), 14, 19, 21, 25, 26)
Bernard Ominayak gegen Kanada/ CCPR/C/38/D/167/1984	14. 02. 1984 (22. 07. 1987) 26. 03. 1990	Enteignung und industrielle Erschließung der Gebiete der Lubicon Lake Band (1 (2), 2, 6, 7, 14 (1), 17, 18 (1), 23 (1), 26)
Ivan Kitok gegen Schweden/ CCPR/C/33/D/197/1985	02. 12. 1985 (25. 03. 1987) 27. 07. 1988	Entzug angestammter Land- und Wasser- nutzungsrechte samischer Rentierzüchter in Schweden (1, 27)
E.P. et al. gegen Kolumbien/ CCPR/C/39/D/318/1988	10. 06. 1988 25. 07. 1990	Staatlich geförderte „Kolumbianisierung“ der Inseln San Andrés, Providence und Catalina (1, 2, 25, 26, 27)
R.L. et al. (Namen gelöscht) gegen Kanada/ CCPR/C/43/D/358/1989	01. 04. 1989 05. 11. 1991	Änderung der Rechtsgrundlagen zur Bestimmung des Indianerstatus (1(1), 2(1), 17, 22, 23, 26, 27)

⁷⁸ UN Doc. CCPR/C/80/D/78/1980, CCPR/C/80/D/164/1984. In Gorji-Dinka gegen Kamerun wurde die Anerkennung des Nationalstatus und die Anerkennung weitgehender souveräner Vollmachten Ambazoniens (ehemals Britisch Südkamerun) innerhalb einer Union mit dem ehemaligen Französischen Kamerun gefordert. CCPR/C/83/D/1134/2002, § 2.3 u. § 3.1.

Beschwerde/ Signatur	Daten: Eingabe (Entscheid über Zulassung) Entscheid	Angebliche Verletzung des Artikels 1 (Angeblich verletzte Artikel des Zivilpakts)
A.B. et al. (Namen gelöscht) gegen Italien/ CCPR/C/40/D/413/1990	30. 04. 1990 02. 11. 1990	Widerrechtliche Aneignung regionaler legislativer und exekutiver Vollmachten der Provinz Südtirol durch die italienische Regierung (1)
Apirana Mahuika et al. gegen Neuseeland/ CCPR/C/70/D/547/1993	10. 12. 1992 27. 10. 2000	Quotenregelung der Fischerei in traditionellen Maori-Fischgründen (1, 2, 16, 18, 26, 27)
J.G.A. Diergaardt et al. gegen Namibia/ CCPR/C/69/D/760/1997	17. 11. 1996 (07. 07. 1998) 25. 07. 2000	Enteignung der Allmende und staatliche Eingriffe in die Selbstverwaltung der Rehoboth Baster-Gemeinde nach der Unabhängigkeit Namibias (1, 14, 17, 25, 26, 27)
Antonio Hom gegen die Philippinen/ CCPR/C/78/D/1169/2003	20. 12. 2001 20. 07. 2003	Ungesetzliche Besteuerung der Altersrente Antonio Homs (1(2), 14(1), 26)
John Wilson gegen Australien/ CCPR/C/80/D/1239/2004	20. 03. 2003 01. 04. 2004	Treueid der australischen Richter und Parlamentäre für Königin Elisabeth II., Autoritätsausübung dieser Richter und Parlamentarier als Vertreter einer fremden Macht (1, 2, 9, 14, 17)
Fongum Gorji-Dinka gegen Kamerun/ CCPR/C/83/D/1134/2002	14. 03. 2002 17. 03. 2005	Illegale Annexion „Ambazoniens“ (ehemaliges Britisches Südkamerun) durch Kamerun (1(1), 7, 9(1), 10(1) u. (2), 12, 14(6), 19, 25 (b))

Alle Beschwerden über behauptete Verletzungen des Selbstbestimmungsrechts wurden, so unterschiedlich die Ausgangslagen und Inhalte waren, vom Ausschuß als unzulässig erklärt, soweit sie Artikel 1 betrafen. Dabei ist die Tatsache aufschlußreich, daß der Ausschuß erst 1990, im Zusammenhang mit der Beschwerde der Lubicon Lake Band, den bis dahin nie ganz zurückgewiesenen Anspruch auf Einklagbarkeit von Verletzungen des Artikels 1 endgültig begrub. Vorher war der Ausschuß eindeutigen Stellungnahmen ausgewichen.

Die früheste Individualbeschwerde über eine Verletzung des Artikels 1 wurde 1980 beim Menschenrechtsausschuß hinterlegt. Die Begründung des Ausschusses für die Unzulässigkeit dieser Beschwerde ließ in Bezug auf die Beschwerdefähigkeit des Selbstbestimmungsrechts unter dem Fakultativprotokoll noch alles offen. A.D., ein Großhuptling („Grand Captain“) der Mikmaq-Stammesgesellschaft, erklärte im Namen des Volkes der Mikmaq, daß dieses diejenigen Ländereien als sein Hoheitsgebiet beanspruche, die es gemäß einem Schutzvertrag mit Großbritannien von 1752 besessen und regiert habe. Die Beschwerde richtete sich gegen

Kanada, das die Herrschaft über die beanspruchten Ländereien ausübte. Die kanadische Regierung verweigere dem Volk der Mikmaq Stammesgesellschaft („people of the Mikmaq tribal society“) das Selbstbestimmungsrecht. Die Kanadische Regierung habe die Mikmaq ihrer Existenzmittel beraubt und Gesetze in Kraft gesetzt, die das Familienleben der Mikmaq und die Erziehung ihrer Kinder beeinträchtigten. Der Zweck der Beschwerde sei die Anerkennung der traditionellen Regierung der Mikmaq Stammesgesellschaft und der Mikmaq-Nation („Mikmaq nation“) als Staat. A.D. wies die Subsumtion der Beschwerde unter Artikel 27 des Zivilpaktes entschieden zurück. Denn A.D. betrachtete die Mikmaq als Volk, nicht als Minderheit⁷⁹.

Kanada bestritt die Zulässigkeit der Beschwerde, da Artikel 1 nicht an die territoriale Integrität eines Staates rühren könne. Ferner könne A.D. weder behaupten, daß sein eigenes Recht verletzt worden sei, da das Selbstbestimmungsrecht gemäß Artikel 1(1) des Zivilpakts ein kollektives Recht sei, noch, daß er befugt sei, namens der Mikmaq-Nation zu handeln. Die in der Beschwerde angestrebte Abhilfe, nämlich die Anerkennung von Staatlichkeit, übersteige die Befugnisse des Ausschusses. Die rechtlichen Beziehungen zwischen dem Vereinigten Königreich, dem Mikmaq-Stamm („Mikmaq tribe“) und Kanada seien irrelevant, da die Beschwerde betreffend die Selbstbestimmung unzulässig sei⁸⁰.

A.D. bestritt in zwei weiteren Briefen an den Ausschuß, daß das kanadische Argument der territorialen Integrität im vorliegenden Fall greife. Denn dieses Argument gehe von der bestrittenen Annahme aus, daß das Gebiet der Mikmaq auf rechtmäßige Weise zu einem Teil des kanadischen Hoheitsgebietes geworden sei. Das fragliche Gebiet sei aber weder Großbritannien noch Kanada abgetreten worden. Ferner bestritt A.D. die Behauptung Kanadas, daß das Selbstbestimmungsrecht ein nur kollektives Recht sei. Als Beleg dafür, daß das Selbstbestimmungsrecht nicht nur Kollektiven, sondern auch Einzelpersonen zukomme, führte er die Studie der UNO über das Recht auf Selbstbestimmung von 1980 an, die Héctor Gros-Espiell in seiner Eigenschaft als Sonderberichterstatter der Unterkommision für die Verhinderung von Diskriminierungen und für den Schutz von Minderheiten erstellt hatte⁸¹. Die Studie weise nach, daß die Menschenrechtskommission das Selbstbestimmungsrecht wiederholt sowohl als ein Recht der Individuen als auch als ein Recht von Völkern betrachtet habe. Tatsächlich verwies die Studie Gros-Espiells auf einschlägige Passagen in den Sitzungsprotokollen der Menschenrechtskommission⁸². Darüber hinaus leitete Gros-Espiell aus verschiedenen UNO-Resolutionen her: „[I]t is clear that the right of peoples under colonial and alien domination to self-determination has been conceptualized as *a right of the individual*, as a condition or prerequisite for the genuine existence and the exercise

⁷⁹ UN Doc. CCPR/C/33/D/78/1980, § 1–§ 3.

⁸⁰ UN Doc. CCPR/C/33/D/78/1980, § 5.1–§ 5.5.

⁸¹ Héctor Gros-Espiell, *The Right to Self-Determination. Implementation of United Nations Resolutions* (New York 1980). UN Doc. E/CN.4/Sub.2/405/Rev.1.

⁸² Gros-Espiell, *Right* § 54 u. Fußnote 25 auf 17.

of the other human rights and freedoms and as a right of peoples under colonial and alien domination [...], Hervorhebung d.V].“⁸³

Der Ausschuß entschied Ende Juli 1984, daß die Beschwerde unzulässig sei, weil A.D. erstens nicht habe nachweisen können, daß er als berechtigter Vertreter im Namen der Mikmaq spreche, und weil er zweitens keine Belege dafür vorgebracht habe, daß er persönlich ein Opfer einer Verletzung eines der im Pakt enthaltenen Rechte geworden sei⁸⁴. E contrario ließ sich demnach schließen, daß die Beschwerde über die behauptete Verletzung des Artikels 1 zulässig gewesen wäre, wenn A.D. die besagten Belege beigebracht hätte. Der Ausschuß äußerte sich erst gar nicht zur Frage seiner grundsätzlichen Zuständigkeit für Individualbeschwerden über Verletzungen des Selbstbestimmungsrechts. Stattdessen schob er das Problem vor sich her, was das französische Ausschußmitglied Roger Errera zur Formulierung einer persönlichen Meinung veranlasste, die als Kritik an der vagen Haltung des Ausschusses zu lesen ist. Die Untersuchung der Zulässigkeit der Beschwerde, so Errera, werfe drei wesentliche Fragen auf. Diese waren erstens: Gehört Artikel 1 ins Spektrum derjenigen Rechte, auf die sich das Fakultativprotokoll bezieht? Zweitens: Falls ja, kann seine Verletzung durch einen Mitgliedstaat der Gegenstand einer Beschwerde von Einzelpersonen sein? Drittens: Konstituieren die Mikmaq ein Volk im Sinne des Artikels 1 des Zivilpakts? Da die Entscheidung des Ausschusses keine dieser Fragen beantworte, könne Errera sie nicht unterstützen⁸⁵.

1986 gelangten die Mikmaq erneut vor den Ausschuß. Drei Delegierte des Großrates der Mikmaq-Stammesgesellschaft reichten nun sowohl als persönlich betroffene Opfer als auch als ausgewiesene Treuhänder des Volkes der Mikmaq eine Beschwerde gegen Kanada ein. Die Mikmaq pochten darauf, daß ihnen die Selbstbestimmung vorenthalten worden sei. Ganz gemäß der Logik der oben erläuterten belgischen These argumentierten sie, daß ihr Land „Mikmakik“ als nichtselbstregiertes Gebiet im Sinne der Charta der Vereinten Nationen betrachtet werden müsse. Das war die völkerrechtliche Formulierung dafür, daß die kanadische Regierung als klassische Kolonialherrin der Mikmaq zu betrachten sei und den Mikmaq die Eigenstaatlichkeit ebenso zustehe wie den ehemaligen Kolonien. Allerdings sahen die Mikmaq von einer neuerlichen Beschwerde über eine Verletzung des Artikels 1 ab, womit sie sich als gute Kenner und Beobachter der für sie entscheidenden völkerrechtlichen Entwicklungen auswiesen. Verletzt worden sei hingegen Artikel 25 des Paktes über das Recht, an der „Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter teilzunehmen“⁸⁶. Der Stein des Anstoßes war, daß die Vertreter der Mikmaq offenbar nicht

⁸³ *Gros-Espiell*, Right § 55. Zur Bedeutung von „colonial and alien domination“ meinte Gros-Espiell: „colonial and alien domination‘ means any kind of domination, whatever form it may take, which the people concerned freely regards as such.“ *Gros-Espiell*, Right § 44.

⁸⁴ UN Doc. CCPR/C/33/D/78/1980, § 7–§ 9.

⁸⁵ CCPR/C/33/D/78/1980, Anhang.

⁸⁶ Artikel 25(a) des Zivilpaktes.

zu einer von Kanada einberufenen Verfassungskonferenz der Ureinwohner eingeladen worden waren. Der Ausschuß erklärte die Beschwerde als zulässig, sofern sie Artikel 25 betraf, und, wohl um keine Mißverständnisse aufkommen zu lassen, als unzulässig in Bezug auf Artikel 1, obwohl ein Verstoß gegen Artikel 1 gar nicht geltend gemacht worden war. In Bezug auf Artikel 25 entschied der Ausschuß 1991 zugunsten Kanadas. Artikel 25 könne nicht bedeuten, daß jede direkt betroffene Gruppe, ob klein oder groß, das bedingungslose Recht habe, die Modalitäten der Teilnahme an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten zu bestimmen. Es sei am rechtlichen und verfassungsmäßigen System des Staates, diese Modalitäten festzulegen⁸⁷.

Die Annahme einer generellen Zulässigkeit von Individualbeschwerden zu Artikel 1, wie sie sich *e contrario* aus der Begründung für die Unzulässigkeit der Beschwerde A.D.s ergibt, wurde von den Niederlanden übernommen. Gilberto François Croes, der Führer einer politischen Partei, die sich für einen unabhängigen Status der Insel Aruba einsetzte, reichte im Januar 1984 eine Individualbeschwerde gegen die Niederlande ein, in der er unter anderem einen Bruch seines Rechtes auf Leben geltend machte, nachdem ihm ein Polizist während einer unbewilligten Demonstration in die Brust geschossen und ihn lebensgefährlich verletzt hatte. Croes behauptete, daß das Selbstbestimmungsrecht des Volkes von Aruba von den Behörden der niederländischen Antillen unter gröblicher Verletzung *bedroht* werde⁸⁸. In einer Stellungnahme vom Mai 1985 erklärte die niederländische Regierung, daß Croes Artikel 1 nicht anrufen könne, ohne wenigstens ansatzweise zu belegen, daß a) das Volk von Aruba den Opferstatus einer Verletzung des Artikels 1 behauptete, b) dieses Volk Croes ermächtigt habe, in seinem Namen eine Beschwerde betreffend Artikel 1 einzureichen und c) das Königreich der Niederlande Artikel 1 verletzt habe. Was diesen letzten Punkt betrifft, verwies die niederländische Regierung darauf, daß Croes gemäß dem Wortlaut seiner Beschwerde von keiner eigentlichen Verletzung, sondern bloß von einer Bedrohung des Selbstbestimmungsrechts sprach⁸⁹. Dieser Umstand werfe die Frage auf, ob eine mögliche zukünftige Verletzung eines durch den Pakt geschützten Rechts der Gegenstand einer Beschwerde unter dem Fakultativprotokoll sein könne, was die niederländische Regierung selbstverständlich umgehend bestritt⁹⁰. Am 25. Oktober 1985 erklärte der Ausschuß die Beschwerde zunächst für zulässig, sofern die geschilderten Ereignisse Croes persönlich beträfen. Auch wenn es der Ausschuß so nicht sagte, bedeutete die Auflage der persönlichen Betroffenheit, daß die Be-

⁸⁷ UN Doc. CCPR/C/43/D/205/1986, § 2.1, § 5, § 5.4.

⁸⁸ UN Doc. CCPR/C/34/D/164/1984, 16. 11. 1988, § 2.3.

⁸⁹ UN Doc. CCPR/C/34/D/164/1984, 16. 11. 1988, § 5.3.

⁹⁰ UN Doc. CCPR/C/34/D/164/1984, 16. 11. 1988, § 5.1–§ 5.3. Es gilt zu bedenken, daß Selbstbestimmungsansprüche von Einwohnern Arubas als überseeischem, also im klassischen Sinne kolonialem, Gebiet für die Niederlande außenpolitisch tendenziell heikler waren als entsprechende Ansprüche indigener Völker für Kanada. Denkbar, daß dies mit ein Grund war, weshalb die niederländische Regierung, im Gegensatz zur kanadischen, die Zuständigkeit des Ausschusses für Artikel 1 nicht kategorisch abgelehnt hat.

schwerde in Bezug auf Artikel 1 als unzulässig erachtet wurde⁹¹. Die niederländische Regierung beharrte indessen auf der Unzulässigkeit der Beschwerde. Schließlich revidierte der Ausschuß seine Entscheidung vom Oktober 1985 und erklärte die Beschwerde im November 1988 für unzulässig. Er folgte dem Argument der niederländischen Regierung, daß der inzwischen durch einen Autounfall verstorbene Croes nicht alle innerstaatlichen Rechtsbehelfe ausgeschöpft habe⁹².

Der Ausschuß gab sich bezüglich seiner Haltung zur Beschwerdefähigkeit des Artikels 1 immer noch bedeckt. Das Dossier, das der Ausschuß über Croes' Beschwerde veröffentlicht hat, schildert zwar die Argumentation der Niederlande gegen die Zulässigkeit der Beschwerde in Bezug auf Artikel 1. Aber es verschweigt, ob und inwiefern das Selbstbestimmungsrecht in den Überlegungen des Ausschusses eine Rolle spielte und wie er sich zu den diesbezüglichen Argumentationen der beiden Parteien stellte. Diejenigen Passagen des Dossiers, die die Erörterungen des Ausschusses darlegen, nehmen überhaupt keinen Bezug auf das Selbstbestimmungsrecht. So erweckt das Dossier den Eindruck, daß der Ausschuß die Argumentation der Niederlande in dieser Frage für so schlagend hielt, daß sich jedes weitere eigenständige Wort über das Selbstbestimmungsrecht erübrigte. Es liest sich geradezu, als ob der Ausschuß die Niederlande an seiner Statt habe sprechen lassen.

Mehrere Beschwerden über eine Verletzung des Selbstbestimmungsrechts pochten auf die Achtung behaupteter Land- oder Landnutzungsrechte, ohne bestehende internationale Grenzen in Frage zu stellen⁹³. Diese Fälle sind für uns in zweierlei Hinsicht interessant: Erstens hat der Ausschuß an ihnen die Ansicht ausgearbeitet und verfestigt, daß Beschwerden über Verstöße gegen Artikel 1 kategorisch unzulässig seien. Trotzdem haben diese Fälle zweitens die Jurisprudenz des Ausschusses beeinflusst, und zwar in Bezug auf Artikel 27. Insbesondere haben sie, vielleicht als Kompensation für die kategorische Abweisung jener Beschwerden, dazu beigetragen, daß traditionelle Wirtschaftsaktivitäten indigener Völker unter den Minderheitenschutz gestellt werden können.

Der Rentierzüchter Ivan Kitok forderte in einer Beschwerde, die er im Dezember 1985 eingab, im Namen sowohl des Selbstbestimmungsrechts aller schwedischen (also nicht aller) Sami als auch des Rechts von Angehörigen einer Minderheit, ihr kulturelles Leben zu pflegen, daß für die Rentierzucht maßgebliche Land- und Wassernutzungsrechte von allen (schwedischen) Sami ausgeübt werden könnten. Er beanstandete, daß diese Rechte nur Mitgliedern einer bestimmten, aus seiner Sicht privilegierten Samigemeinschaft vorbehalten seien⁹⁴. Die schwedische Regierung stellte den Fall als inner(schwedisch-)samische Angelegenheit dar, da die gemäß Kitok privilegierten Sami diesem den Eintritt in ihre Ge-

⁹¹ Die Beschwerde wurde als zulässig anerkannt, insofern sie Artikel 6, 9(1), 19, 21, 25, 26 des Paktes betraf. UN Doc. CCPRC/34/D/164/1984, § 7.

⁹² UN Doc. CCPRC/34/D/164/1984, 16. 11. 1988, § 2.1–§ 2.3, § 7, § 8.1, § 11.

⁹³ UN Doc. CCPR/C/80/D/167/1984, CCPR/C/39/D/318/1988, CCPR/C/69/D/760/1997.

⁹⁴ UN Doc. CCPR/C/33/D/197/1985, § 4.2.

meinschaft offenbar verweigerten. Es handle sich nicht um einen Konflikt zwischen Kitok als Sami und dem schwedischen Staat, sondern zwischen Kitok und anderen Sami⁹⁵. Im März 1987 erklärte der Ausschuß die Beschwerde für unzulässig, sofern sie Artikel 1 betraf. Der Beschwerdeführer könne als Individuum nicht geltend machen, daß er Opfer eines Verstoßes gegen Artikel 1 des Paktes geworden sei. Das Fakultativprotokoll sehe ein Individualbeschwerdeverfahren vor, Artikel 1 beschreibe dagegen Rechte von Völkern als solchen⁹⁶. Sofern sich die Beschwerde auf Artikel 27 bezog, wurde sie für zulässig erklärt. Der Ausschuß entschied im Juli 1988 gegen Kitok, zeigte aber Verständnis für das von Kitok aufgeworfene Problem. Im Entscheid erklärt der Ausschuß, daß die Regulierung einer bestimmten Wirtschaftstätigkeit, hier der Rentierzucht, normalerweise eine Staatsangelegenheit sei. Wenn diese Tätigkeit allerdings ein wesentliches Element der Kultur einer ethnischen Gemeinschaft („ethnic community“) sei, könne ihre Ausübung durch eine Einzelperson durchaus unter den Schutz des Artikels 27 fallen⁹⁷.

Damit wurde Artikel 27 um eine wirtschaftliche Dimension erweitert, die in dessen bloßem Wortlaut nicht enthalten ist. Der Ausschuß bestätigte seine diesbezügliche Haltung rund anderthalb Jahre später, in seinen Auffassungen vom März 1990 über eine Beschwerde der Lubicon Lake Band, einer Cree-Indianergemeinschaft, die im Hoheitsgebiet Kanadas lebt. Die durch ihren Häuptling Ominayak vertretene Lubicon Lake Band legte im Februar 1984 eine Beschwerde gegen Kanada ein, da ihre Gebiete zu Gunsten von Öl- und Gasförderungsfirmen enteignet worden seien⁹⁸. Gemäß Ominayak wurden die traditionellen Wirtschaftsaktivitäten der Lubicon Lake Band, insbesondere die Jagd und das Fallenstellen, durch die Rohstoffförderung massiv behindert oder verunmöglicht, was gegen Artikel 1, namentlich gegen das im zweiten Paragraphen festgeschriebene Recht aller Völker auf ihre Existenzmittel verstoße. Kanada verdeutlichte die Schwierigkeiten exklusiver territorialer Ansprüche von partikularen Gruppen, indem es in einer seiner Repliken an den Ausschuß auf sechs andere indigene Gemeinschaften hinwies, die ebenfalls Landansprüche erhoben hätten, die sich mit den Ansprüchen der Lubicon Lake Band teilweise überschneiden⁹⁹. Ominayak präziserte daraufhin die Beschwerde der Lubicon Lake Band in einem Brief an den Ausschuß. Es gehe der Lubicon Lake Band nicht um eine Entscheidung über Gebietsrechte, sondern um die industrielle Erschließung der entsprechenden Gebiete, die die Existenz der Lubicon Lake Band ernsthaft gefährde. Außerdem gehe es darum, daß Kanada die Verantwortung für diese Gefährdung anerkenne¹⁰⁰. Die handfesten Streitpunkte waren letztlich die Größe des Reservates für die Lubicon Lake Band sowie die Art und die Höhe der Entschädigung, die die Angehörigen der Lubicon Lake Band

⁹⁵ UN Doc. CCPR/C/33/D/197/1985, § 4.3.

⁹⁶ UN Doc. CCPR/C/33/D/197/1985, § 6.3.

⁹⁷ UN Doc. CCPR/C/33/D/197/1985, § 9.2.

⁹⁸ UN Doc. CCPR/C/38/D/167/1984, § 2.3.

⁹⁹ UN Doc. CCPR/C/38/D/167/1984, § 5.7.

¹⁰⁰ UN Doc. CCPR/C/38/D/167/1984, § 12 u. § 29.1.

für das erhielten, was sie selbst als die irreparable Zerstörung ihrer wirtschaftlichen Grundlagen und den Zusammenbruch ihrer gesellschaftlichen Institutionen bezeichneten, der die Folge des durch die beanstandeten Umstände erzwungenen Übergangs zur Selbsthaftigkeit sei¹⁰¹.

Im Juli 1987 erklärte der Menschenrechtsausschuß auch diese Klage als unzulässig, soweit sie Artikel 1 betraf. Der Ausschuß versicherte, daß der Pakt in entschiedensten Worten das Recht eines Volkes auf Selbstbestimmung und auf Verfügung über seine natürlichen Ressourcen als wesentliche Voraussetzung für die effektive Gewährleistung und Verwirklichung individueller Menschenrechte sowie für deren Förderung und Bekräftigung anerkenne und schütze¹⁰². Der Beschwerdeführer könne jedoch als Einzelperson unter dem Fakultativprotokoll keine Verletzung des Selbstbestimmungsrechts geltend machen. Allerdings könnten die in der Beschwerde geschilderten Ereignisse Fragen aufwerfen, die Artikel 27 betreffen. Die Beschwerde müsse deshalb im Hinblick auf eine allfällige Verletzung des Artikels 27 geprüft werden. Eine solche hatte Ominayak indessen gar nicht moniert.

Im endgültigen Entscheid vom März 1990 präzierte der Ausschuß seinen Standpunkt bezüglich der Zulässigkeit von Beschwerden über Verletzungen des Artikels 1. Ominayaks Beschwerde sei unzulässig in Bezug auf Artikel 1, da sich der Ausschuß der Frage, ob die Lubicon Lake Band ein Volk sei, nicht zuwenden könne. Außerdem legte der Ausschuß zum ersten Mal fest, daß unter dem Fakultativprotokoll nur Verletzungen der individuell formulierten Menschenrechte in Teil III des Zivilpaktes geltend gemacht werden können. Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, das einzige kollektiv formulierte Recht des Zivilpaktes, steht dagegen im eigens für ihn erstellten Teil I des Paktes. Das war die punktgetreue Kopie einer Argumentation, die die kanadische Regierung gegen die Zulässigkeit der Beschwerde der Lubicon Lake Band vorgebracht hatte¹⁰³. Damit schied das Selbstbestimmungsrecht nicht mehr alleine aufgrund seiner umstrittenen Auslegung als kollektives Recht aus den unter dem Fakultativprotokoll beschwerdefähigen Rechten aus, sondern auch aufgrund seiner nicht hinterfragbaren systematischen Sonderstellung im Zivilpakt.

Von dieser bis dahin klarsten Entscheidung zu Artikel 1 ist der Ausschuß in seiner Spruchpraxis bis heute nicht mehr abgerückt. Der Ausschuß hatte zwar schon im Zusammenhang mit der Klage Kitoks gegen Schweden erklärt, daß sich eine Einzelperson unter dem Fakultativprotokoll nicht als Opfer einer Verletzung des Selbstbestimmungsrechts der Völker betrachten könne. Aber Ominayak trat im Gegensatz zu Kitok nicht als Außenseiter, sondern als rechtmäßiger Vertreter einer bestimmten Gruppe auf, die sich offenbar als Volk und Träger des Selbstbestimmungsrechts begriff. Der Entscheid im Falle der Lubicon Lake Band war

¹⁰¹ UN Doc. CCPR/C/38/D/167/1984, § 17 ff., § 23.2, § 29.1–§ 29.11.

¹⁰² UN Doc. CCPR/C/38/D/167/1984, § 13.3.

¹⁰³ UN Doc. CCPR/C/38/D/167/1984, § 32.1. Zur kanadischen Argumentation: CCPR/C/38/D/167/1984, § 6.3.

restriktiver als die Absage an Kitok. Denn er verbaute unmißverständlich auch zu einer Gruppe formierten Individuen den Individualbeschwerdeweg. Als ob es darum ginge, nach Selbstbestimmung trachtende Völker vor den Kopf zu stoßen, führte der Ausschuß in der Begründung seines Entscheides aus, es gebe trotz dieser Unzulässigkeitserklärung keine Einwände dagegen, daß eine Gruppe von Individuen, die gleichermaßen von einer Verletzung des Paktes betroffen seien, kollektiv eine Beschwerde einreiche¹⁰⁴. Aber eben: nur über Verletzungen der individuell formulierten Rechte in Teil III des Paktes und nicht über Verletzungen des Selbstbestimmungsrechts, das in Teil I des Paktes steht.

Der Ausschuß erkannte hingegen auf eine Verletzung des Artikels 27. Dieser Artikel, so der Bescheid des Ausschusses vom März 1990, schütze auch das Recht von Personen, in Gemeinschaft mit anderen Personen wirtschaftliche und soziale Tätigkeiten auszuüben, die Bestandteil der Kultur der betreffenden Gemeinschaft seien¹⁰⁵. Das japanische Ausschußmitglied Nisuke ANDO kritisierte in seiner persönlichen Meinung diese Entscheidung: Das Recht auf den Genuß der eigenen Kultur könne nicht bedeuten, daß die traditionelle Lebensweise der Lubicon Lake Band um jeden Preis erhalten werden müsse. Die Weigerung einer Gruppe in einer bestimmten Gesellschaft, ihre traditionelle Lebensweise zu ändern, könne nämlich die wirtschaftliche Entwicklung der ganzen Gemeinschaft behindern¹⁰⁶.

Mit der expliziten Anerkennung, daß sich der Minderheitenschutz auch auf wirtschaftliche Aktivitäten erstrecken könne, tat sich für Kollektive eine neue Art der Argumentation auf¹⁰⁷, unter der Voraussetzung, daß sie den Minderheitenstatus grundsätzlich akzeptierten. Wer das Recht auf eine bestimmte Wirtschaftstätigkeit ins Spiel brachte, mußte sich damit abfinden, auf einen allfälligen Selbstbestimmungsanspruch höchstens zur affektiven Akzentuierung seiner Forderungen zurückzugreifen. Zum Beispiel sahen Vertreter einiger Maori-Stämme ihr Selbstbestimmungsrecht durch ein Abkommen¹⁰⁸ zwischen Neuseeland und der Gesamtheit der Maori über eine Regelung von Fischereiquoten verletzt. Das Abkommen, so die klagenden Maori, würde ihnen die Kontrolle über und den Zugang zu ihren Fischgründen verbieten, was gegen das Selbstbestimmungsrecht der Völker verstoße. Die Beschwerdeführer erklärten, daß Fischen eines der wichtigsten Elemente ihrer traditionellen Kultur sei und sie das starke Bedürfnis hätten, ihre Kultur durch das Befischen der von ihren Ahnen geerbten Gebiete – ohne Ansehen allfälliger Quoten – zu manifestieren¹⁰⁹. Der Ausschuß hielt etwaige Einschränkungen der Rechte der Beschwerdeführer für gerechtfertigt und ent-

¹⁰⁴ UN Doc. CCPR/C/38/D/167/1984, § 32.1.

¹⁰⁵ UN Doc. CCPR/C/38/D/167/1984, § 32.2.

¹⁰⁶ UN Doc. CCPR/C/38/D/167/1984, Anhang I.

¹⁰⁷ Die Beschwerden UN Doc. CCPR/C/58/D/671/1995, § 3.1 u. CCPR/C/70/D/547/1993, § 6.2 rekurierten beispielsweise auf den Entscheid des Ausschusses über die Beschwerde der Lubicon Lake Band.

¹⁰⁸ Treaty of Waitangi Settlement Act von 1992, UN Doc. CCPR/C/70/D/547/1993, § 6.1.

¹⁰⁹ UN Doc. CCPR/C/70/D/547/1993, § 6.2 u. § 6.3.

schied zu ihren Ungunsten¹¹⁰. Trotzdem scheint das Selbstbestimmungsrecht der Völker ausgerechnet in seiner wirtschaftlichen Dimension die Ansichten des Ausschusses über das, was zum schützenswerten kulturellen Leben von Minderheiten gehört, beeinflußt zu haben.

6. Verneigung vor der Macht des Faktischen? Zur rechtswissenschaftlichen Kritik am Menschenrechtsausschuß

Der Menschenrechtsausschuß wurde oft und teilweise harsch für seinen zurückhaltenden Umgang mit Artikel 1 kritisiert¹¹¹. Beispielsweise halten Joseph et al. die Jurisprudenz des Ausschusses zu Artikel 1 im Allgemeinen für knapp und enttäuschend¹¹². Gemäß McGoldrick hat der Ausschuß die Gelegenheit nicht genutzt, dem Selbstbestimmungsrecht mit dem Allgemeinen Kommentar einen Gehalt zu geben¹¹³. Diese auf der Ikarushöhe eines übersteigerten legalistischen Idealismus formulierten Einwände verblassen indes vor einem historischen, für die politische Dimension der Fragestellung empfänglichen Hintergrund. Die Praxis des Ausschusses reflektiert bloß die Aporien der Selbstbestimmung, wenn man sie als universales Menschenrecht vorstellt. Das Selbstbestimmungsrecht ist bezüglich Gehalt, Reichweite und Umsetzung derart unterbestimmt und nicht bloß unter rechtlichen, sondern vor allem auch unter politischen Akteuren derart umstritten, daß es sich vorerst einer konsequenten rechtlichen Verwirklichung verweigert¹¹⁴. Selbstbestimmungskonflikte lassen sich nicht angemessen als bloßes Rechtslückenproblem begreifen¹¹⁵. Wer vom rechtlichen Gremium des Menschenrechtsausschusses erwartet, daß es politische Probleme einer derartigen Sprengkraft löst, wird vorerst kaum zufrieden gestellt werden.

¹¹⁰ Wo das Recht von Einzelnen, ihr kulturelles Leben zu pflegen, mit dem gleichen Recht anderer Mitglieder derselben Minderheitengruppe konfligiere, müsse der Ausschuß erwägen, ob die aufzuerlegenden Einschränkungen im Interesse aller Mitglieder der Minderheit lägen sowie vernünftig und objektiv seien. UN Doc. CCPR/C/70/D/547/1993, § 9.6.

¹¹¹ Für einen Überblick über die Kritiken siehe: *Richard Burchill*, Self-Determination, in: *Conte*, Rights 33–42; 40.

¹¹² *S. Joseph* u. a., *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials and Commentary* (Oxford 2000) 107.

¹¹³ *McGoldrick*, Committee 256. Gemäßigter: *Cassese*, Self-determination (1995) 62 ff. und *Nowak*, Minderheitenschutz 208.

¹¹⁴ Dies verdeutlicht dieser Tage die einseitige Unabhängigkeitserklärung Kosovos, deren Legalität verschiedene Regierungen in klarer Abhängigkeit von politischen Zwecken verschieden beurteilen.

¹¹⁵ *Gerald Fitzmaurice* hat als ehemaliger Richter des Internationalen Gerichtshofes den Begriff des Selbstbestimmungsrechts vom juristischen Standpunkt aus gar als Unsinn bezeichnet. *Gerald Fitzmaurice*, *The Future of Public International Law and of the International Legal System in the Circumstances of Today: Special Report*, in: *Institut de Droit international* (Hrsg.), *Livre du Centenaire* (Basel 1973) 196–328; 233.

Es bringt auch hinsichtlich des Verständnisses der Funktionsweise und der Möglichkeiten des Ausschusses wenig, sich auf die Annahme zu versteifen, ein aus unabhängigen Experten bestehendes rechtliches Gremium sei dem Bereich des Politischen enthoben. Freilich, es ist schon richtig, daß die Mitglieder des Ausschusses in ihrer persönlichen Eigenschaft, nicht als Diplomaten, gewählt und direkt von der UNO, also nicht (oder nicht alleine) von ihren Regierungen entschädigt werden. Gleichwohl zielt das Argument an der Realität vorbei, daß Probleme, die Politiker und Diplomaten nicht lösen konnten oder, wie im Fall der Ausformulierung des Artikels 1 der beiden Internationalen Menschenrechtspakte, mithin erst kreierten, nicht die Probleme des Ausschusses seien, der ja bloß das Recht zu interpretieren und anzuwenden habe. Die Unabhängigkeit der Ausschußmitglieder ist insofern beschränkt, als sie von ihrer eigenen Regierung nominiert werden. Die Experten sollen gemäß Pakt ja auch ein bestimmtes Rechtssystem vertreten. Und dieses beschreibt seinerseits den ideologischen Horizont, in welchem die besagten Experten ihre Karriere gemacht haben.

Entscheidender als die ideologische Einstellung der einzelnen Ausschußmitglieder ist aber der Umstand, daß der Ausschuß als Gremium auf die Zusammenarbeit und den guten Willen der Staaten angewiesen ist. Es ist fraglich, ob der Durchsetzung von Menschenrechten gedient wäre, wenn der Ausschuß die territoriale Unverletzlichkeit von Staaten im Rahmen einer Individualbeschwerde über eine Verletzung von Artikel 1 gleichsam zur Disposition stellte. Der Menschenrechtsausschuß kann sich den Staaten nicht ungestüm entgegenstellen, ohne deren für die nachhaltige Verwirklichung der Menschenrechte generell notwendigen Rückhalt über kurz oder lang zu verlieren.

Insofern ist es vielleicht zu begrüßen, daß der Menschenrechtsausschuß bei Individualbeschwerden keine Entscheidungen zu Artikel 1 fällen mag. Die juristisch begründete Zurückweisung judizieller Zuständigkeit für Selbstbestimmungskonflikte ist einer bloß scheinbar unabhängigen Jurisprudenz, die sich ganz dem Willen der Staaten fügt, allemal vorzuziehen. Freilich ist die Jurisprudenz des Ausschusses nicht gänzlich frei von inhaltlichen Überlegungen zum Selbstbestimmungsrecht geblieben. So hat der Ausschuß erklärt, daß Artikel 1 zur Beurteilung von Beschwerden über behauptete Verletzungen *anderer* Artikel herangezogen werden könne¹¹⁶. Dieser so genannte „interdependence approach“¹¹⁷ unterstreicht allerdings die Reduktion des Selbstbestimmungsrechts auf seine innere Dimension, da die anderen Artikel des Zivilpaktes die territoriale Integrität eines Staates nicht tangieren.

Es ist nicht leicht für den Ausschuß, seine Jurisprudenz auf Dauer zwischen purer Politikservilität und politischem Affront einzuregeln. Es gilt bei der Beurteilung der Praxis des Ausschusses zu berücksichtigen, daß es Probleme gibt, für die das Recht keine angemessenen Lösungen bereithält – zumal nicht das Menschen-

¹¹⁶ UN Doc. CCPR/C/70/D/547/1993, § 9.2; CCPR/C/69/D/760/1997, § 10.3; CCPR/C/75/D932/2000, § 13.4.

¹¹⁷ *Burchill*, Self-Determination 34.

recht, selbst wenn diese Probleme im Versuch, die Menschenrechte als Mittel im Kampf um politischen Wandel zu benutzen, menschenrechtlich formuliert worden sind. Rechtlich gesehen mag die Jurisprudenz des Ausschusses zu Artikel 1 unbefriedigend sein. Von einem politischen Standpunkt betrachtet ist sie indessen umsichtig.

7. Schluß

Ich habe exemplarisch zu zeigen versucht, daß und wie der Menschenrechtsausschuß das Selbstbestimmungsrecht als Wechselbalg unter den Menschenrechten gezähmt hat. Von einem eigentlichen subjektiven Recht auf Selbstbestimmung im Sinne eines Trumpfes, der konfligierende Interessen aussticht, kann mit Bezug auf die Jurisprudenz des Ausschusses keine Rede sein. Gewiß sind angesichts der mangelnden Zwangsbefugnis des Ausschusses auch die übrigen, individuell formulierten Menschenrechte des Zivilpaktes alles andere als stahlharte Rechte. Der Punkt ist aber, daß diese unter dem Fakultativprotokoll immerhin zulässig, d.h. einklagbar, sind. So können Individualbeschwerden zu individuell formulierten Rechten Staaten durchaus unter Rechtfertigungs- und Handlungsdruck setzen¹¹⁸. Individualbeschwerden zum Selbstbestimmungsrecht sind dagegen eher als rechtlich eingekleidete moralische Forderung zu verstehen, die in Kombination mit Beschwerden zu individuell formulierten Rechten vielleicht Zugeständnisse von vorbildlich kooperativen Staaten wie Kanada oder Schweden erwirken können¹¹⁹, vorausgesetzt, daß solche Individualbeschwerden die Unversehrtheit des staatlichen Hoheitsgebiets nicht in Frage stellen, die Reichweite des Selbstbestimmungsanspruchs also von vornherein einhegen.

Der Ausschuß stößt die Gebetsmühle immer wieder an, daß alle Völker das Recht auf Selbstbestimmungsrecht hätten, beharrt aber gleichzeitig darauf, daß er sich der Frage nicht zuwenden könne, ob eine bestimmte Gruppe ein Volk sei¹²⁰. Um einem substanziellen Stellungsbezug zum Selbstbestimmungsrecht auszuweichen, hat der Ausschuß den einfachen Weg der strengen grammatikalischen Interpretation des Artikels 1 eingeschlagen: Das Selbstbestimmungsrecht sei für Völker als solche, was immer damit gemeint ist, das Fakultativprotokoll hingegen für

¹¹⁸ Bekannt ist die Beschwerde von Sandra Lovelace, die Kanada zu einer Gesetzesänderung bewog, welche aber ihrerseits zu einer Individualbeschwerde u.a. über eine Verletzung des Artikels 1 Anlaß gab. UN Doc. CCPR/C/13/D/24/1977 (Lovelace) u. CCPR/43/D/358/1989, § 2.2 (R.L. et al. gegen Kanada).

¹¹⁹ Dagegen haben Namibia und Kamerun, gegen die jeweils eine Beschwerde betreffend Artikel 1 eingegangen ist, dem Ausschuß keine oder nur unzureichende Angaben über die entsprechenden Fälle eingesandt. UN Doc. CCPR/C/69/D/760/1997 und CCPR/C/83/D/1134/2002, § 4.1.

¹²⁰ Zum Beispiel: UN Doc. CCPR/C/38/D/167/1984, § 32.1; CCPR/C/43/D/358/1989, § 6.2; CCPR/C/39/D/318/1988, § 8.2; CCPR/C/40/D/413/1990, § 3.2; CCPR/C/69/D/760/1997, § 10.3.

Individuen oder Gruppen von Individuen, folglich seien Individualbeschwerden zu Artikel 1 unzulässig *ratione materiae et personae*.

Diese prosaische Handhabung des Artikels 1 hat sich erst aus der Erörterung konkreter Fälle herausgebildet. In den entscheidenden Debatten um die Ausgestaltung der Durchsetzungsmaßnahmen der Pakte war eine derartige Zurückhaltung des künftigen Ausschusses nicht vorgesehen. Der Ausschuß selber wollte sich lange nicht festlegen, ob eine Individualklage zu Artikel 1 zulässig sei. Deshalb erklärte er auch erst im Allgemeinen Kommentar zu den Rechten von Angehörigen einer Minderheit von 1994 und nicht schon im Allgemeinen Kommentar zu Artikel 1 von 1984, daß Individualklagen nicht zulässig seien, sofern sie Artikel 1 betreffen. Selbst in der ersten Individualbeschwerde zum Fall der Mikmaq wollte sich der Ausschuß noch nicht generell aus der Verantwortung ziehen und ließ die Frage seiner Zuständigkeit offen. Es zeigt sich, daß der Ausschuß, wie es Davin, der eingangs zitierte neuseeländische Delegierte, vorausgesagt hatte, mit der Zeit erkannte, daß er nicht das richtige Organ für Beschwerden betreffend Selbstbestimmung ist: Seine Praxis hat die Theorie ausgenüchtert.

Wer anerkennt, daß das UNO-Menschenrechtssystem vielleicht geeignet ist, den rhetorischen Wert des Selbstbestimmungsrechts für politische Zwecke zu steigern, aber kaum dazu taugt, akute Selbstbestimmungskonflikte zu regulieren, wird den Ausschuß für seine politisch insgesamt angemessene Jurisprudenz nicht rügen wollen. Man könnte sich indessen daran stören, daß der Ausschuß überhaupt auf das Selbstbestimmungsrecht Bezug nahm und nimmt. Warum verfaßte er einen Allgemeinen Kommentar zu Artikel 1, wenn er inhaltlich nichts Konkretes zu sagen hatte, anstatt sich um seine Aufgabe, die Verwirklichung der Menschenrechte, zu kümmern? Warum behält er sich vor, Artikel 1 trotz aller Unklarheiten bei der Auslegung anderer Rechte zu berücksichtigen? Diese Praxis, so könnte man sagen, trage höchstens dazu bei, das Selbstbestimmungsrecht als Projektionsfolie aller Erwartungen zu reaktualisieren, und helfe gleichzeitig zu verschleiern, daß Staaten keineswegs geneigt sind, das zu halten, was sie allen Völkern und Individuen als Angehörigen von Völkern mit ihrem Beitritt zu den beiden Internationalen Menschenrechtspakten versprechen.

Zu schließen, daß Individualbeschwerden zum Selbstbestimmungsrecht nichts bewegt hätten, ist indessen voreilig. Bevor man ein solches Urteil fällt, wären etwaige Auswirkungen von Individualbeschwerden über Verletzungen des Artikels 1 auf andere Durchsetzungsmechanismen, in Sonderheit auf das Staatenberichtsverfahren zu beleuchten. Es gälte also beispielsweise zu klären, ob die eingereichten Individualbeschwerden zum Selbstbestimmungsrecht im Rahmen von Staatenberichtsprüfungen zu bestimmten Fragen des Ausschusses an die entsprechenden Staatsvertreter Anlaß gegeben oder Abschließende Bemerkungen beeinflussen haben – und ob das Staatenberichtsverfahren spürbare Auswirkungen auf das Staatsgebaren gezeitigt hat¹²¹.

¹²¹ Bezüglich der Auswirkungen auf das Staatsgebaren eher pessimistisch: *Linda Camp Keith*, *The United Nations International Covenant on Civil and Political Rights: Does It*

Es ist zudem bemerkenswert, daß die Erstreckung des Minderheitenschutzes auf traditionelle Wirtschaftsweisen von Minderheiten im Zusammenhang mit Beschwerden betreffend das wirtschaftliche Selbstbestimmungsrecht, das im zweiten Paragraphen des Artikels 1 steht, erfolgte¹²². Vermutlich hat der so genannte Interdependenzansatz, also das Einbeziehen des Artikels 1 in die Erwägungen von Beschwerden über andere Artikel des Zivilpaktes, wenigstens das Bewußtsein des Ausschusses für die Bedeutung von wirtschaftlichen Aspekten der kulturellen Lebensweise einer Minderheit geschärft. Trifft dies zu, hat die Jurisprudenz des Ausschusses das Selbstbestimmungsrecht nicht vollständig in den mit politischer Teilnahme verbundenen Menschenrechten aufgelöst. Das Selbstbestimmungsrecht scheint demnach doch – wenn auch relativ geringe – Wirkungen zu zeitigen, die über jene bloß tautologische Auffassung hinausgehen.

Wenn der Menschenrechtsausschuß das Selbstbestimmungsrecht in seine Erörterungen von Individualbeschwerden über individuell formulierte Rechte einbezieht, dann also nur in seiner inneren Dimension. Gewiß: Die Verwirklichung der inneren Selbstbestimmung, sowohl im Sinne von politischer Teilnahme als auch von politischer Autonomie, kann oft eine substantielle Verbesserung der Lebensbedingungen einer bestimmten Gruppe (bzw. eines bestimmten Volkes) bedeuten. Aber wer insbesondere die politische Partizipation an öffentlichen Angelegenheiten, sei sie nun individuell oder kollektiv, nicht nur als notwendige, sondern als generell hinreichende Voraussetzung für die Verwirklichung der Selbstbestimmung behauptet, deutet die *Selbstbestimmung* eines Volkes zu dessen bloßer *Mitbestimmung* um. Und die Modalitäten der Mitbestimmung sind, wie der Menschenrechtsausschuß mit Bezug auf die Mikmaq zu erkennen gab, durch den jeweiligen Staat, nicht durch das betroffene Volk selbst zu bestimmen. Das Selbstbestimmungsrecht, das angeblich alle Völker haben, ist im Fall der Mikmaq so verwirklicht, daß diese ihre Teilnahme an einer verfassungsgebenden Versammlung weder vor innerstaatlichen noch internationalen Instanzen durchsetzen können. Die Mikmaq haben sich von den vollmundigen Versprechungen des Artikels 1 mehr erhofft. Indes verdeutlicht die Jurisprudenz des Ausschusses, daß die Erwartungen an Artikel 1 nicht allzu hoch gesteckt werden dürfen.

Summary

The Covenant on Civil and Political Rights of 1966 states that all peoples have the right to self-determination. Under the First Optional Protocol to the Covenant, an individual who claims to have suffered a violation of any of the rights set forth

Make a Difference in Human Rights Behavior? In: Journal of Peace Research 36 (1999) 95–118; 112 f. Siehe betreffend das Staatsberichtsverfahren auch *Opsahl*, Committee 437.

¹²² Wobei es natürlich nicht feststeht, daß die Ergänzung des Minderheitenschutzes um wirtschaftliche Aspekte eindeutig auf die Anerkennung des Selbstbestimmungsrechts durch den Zivilpakt zurückzuführen ist.

in the Covenant by a State Party, may submit a so-called communication to the Human Rights Committee. This essay examines the Committee's treatment of such communications from individuals who claim to have suffered a violation of the right of peoples to self-determination.

The Committee has long been hesitant in coming to a final decision as to whether or not individual communications on alleged breaches of the right to self-determination were admissible in principle under the Optional Protocol. It reached its current position of categorical rejection only gradually, as it kept being confronted with such communications, and it took the Committee several years to openly denounce the original assumption of its function as an appropriate body to deal with individual communications on the right to self-determination.

This essay contends that the Committee's practice only reflects the predicament that arises when self-determination is regarded as a universal right. Problems of self-determination cannot be consistently resolved by human rights law, even though these problems have been formulated in legal terms in an attempt to use the notion of human rights to achieve political change. The Committee's jurisprudence demonstrates that it is more accurate to see the right to self-determination as a moral claim rather than as a legal right of all peoples.