

Hans-Joachim Heintze

Prinzipien der Helsinki-Schlussakte im Widerspruch?¹

Selbstbestimmungsrecht der Völker versus territoriale Integrität der Staaten

Im Frühjahr 2004 kam es nach fünfjähriger relativer Ruhe im Kosovo zu schweren Unruhen. 19 Menschen wurden getötet, 900 verletzt. Orthodoxe Kirchen und serbische Häuser gingen in Flammen auf. Innerhalb zweier Tage erlitten so viele Menschen das Schicksal der Vertreibung wie im ganzen Jahr 2003 in ihre angestammten Heimatorte zurückgekehrt waren. Serben mussten durch die UNMIK geschützt werden, wodurch diese vielfach zwischen die Fronten der aufgebracht Menschen geriet. Der unerwartete Ausbruch roher Gewalt hatte seinen Anlass in dem angeblich von Serben verursachten gewaltsamen Tod zweier albanischstämmiger Kinder. Doch das war nur ein Vorwand.² Die eigentliche Ursache der Ausschreitungen liegt in dem ungeklärten Status des Kosovo. Während die Bevölkerungsmehrheit albanischstämmiger Kosovaren die Schaffung eines eigenen Staates anstrebt, lehnen die serbische Minderheit und die Staatengemeinschaft dies bislang strikt ab und bestehen darauf, dass es sich beim Kosovo nach wie vor um eine serbische Provinz handelt, in der Belgrad allerdings keine Souveränität ausübt.³ Die Konfliktparteien und die Staatengemeinschaft finden in der für die europäische Friedensordnung so grundlegenden Schlussakte von Helsinki aus dem Jahre 1975, und zwar in deren Prinzipienkatalog, gute Gründe zur Rechtfertigung ihrer widersprüchlichen Positionen.⁴ Die albanischstämmigen Kosovaren berufen sich auf das Prinzip VIII, das die Gleichberechtigung und das Selbstbestimmungsrecht der Völker proklamiert. Demnach „haben alle Völker jederzeit das Recht, in voller Freiheit, wann und wie sie es wünschen, ihren inneren und äußeren politischen Status ohne äußere Einmischung zu bestimmen“. Dieser durch den hundertfachen erfolgreichen Prozess der Staatwerdung früherer Kolonien wohlbekannten Norm der Selbstbestimmung der Völker halten die Serben (und die Staatengemeinschaft) das Prinzip IV derselben Schlussakte entgegen, wonach sich die Staaten Handlungen „gegen

1 Dieser Beitrag entstand im Rahmen des von der Deutschen Stiftung Friedensforschung geförderten Forschungsvorhabens „Post-Conflict: Rebuilding of States – Völkerrechtliche Aspekte der Wiederherstellung von Staatlichkeit“.

2 Vgl. die Analyse des „Spiegel“ 19/2004, S. 24ff.

3 Vgl. Michael Bothe/Thilo Marauhn, UN Administration of Kosovo and East Timor: Concept, Legality and Limitations of Security Council Mandated Trusteeship Administration, in: Christian Tomuschat (Hrsg.), Kosovo and the International Community, Den Haag 2002, S. 217ff.

4 Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki, 1. August 1975, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. A.1.

die territoriale Integrität, politische Unabhängigkeit oder Einheit eines jeden Teilnehmerstaates enthalten“.

Nun könnte man argumentieren, die Serben hätten mit ihrer Unterdrückungspolitik gegenüber den Albanern im Kosovo das Recht verwirkt, sich auf das Prinzip IV zu berufen. Eine solche Betrachtungsweise wäre nicht abwegig, denn immerhin hat die NATO mit der Berufung auf das angebliche Rechtsinstitut der „humanitären Intervention“ 1999 ohnehin die territoriale Integrität der damaligen Bundesrepublik Jugoslawien unterlaufen.⁵ Dem ersten Anschein nach hat die NATO damit dem Selbstbestimmungsrecht der Kosovo-Albaner zum Durchbruch verholfen und folglich dieses Prinzip als vorrangig gegenüber dem der territorialen Integrität angesehen. Bei näherer Betrachtung lässt sich eine derartige Einschätzung jedoch nicht aufrechterhalten. Das Ziel der nach wie vor umstrittenen humanitären Intervention war die Beendigung der Menschenrechtsverletzungen, nicht aber die Festlegung eines neuen Status.⁶ In der nach dem Krieg angenommenen Resolution 1244 des UN-Sicherheitsrates vom 10. Juni 1999 wird ausdrücklich die „Souveränität und territoriale Unversehrtheit der Bundesrepublik Jugoslawien“ betont. Für das Kosovo werden demgegenüber „substanzielle Autonomie und tatsächliche Selbstverwaltung“ gefordert. Der Krieg diene also nicht der Veränderung des territorialen Status. Deshalb wurde auf der Grundlage der Resolution 1244 eine komplizierte Treuhandverwaltung geschaffen, zu der auch die OSZE gehört.⁷ Die gesamte Entwicklung erscheint zunächst widersprüchlich, wird aber verständlich, wenn man den völkerrechtlichen Hintergrund ausleuchtet.

Die Festschreibung der territorialen Integrität und des Selbstbestimmungsrechts durch die KSZE/OSZE

Das in der Schlussakte von Helsinki aufgelistete Prinzip der territorialen Integrität stellt eine Ableitung aus dem Souveränitätsprinzip dar. Letzteres bildet nach wie vor – unabhängig von den gut gemeinten und gleichermaßen doch illusorischen Proklamationen eines Weltstaates – die wesentliche Grundlage des universellen Völkerrechts und ist folglich in der UN-Charta, aber auch in der KSZE-Schlussakte (Prinzip I) verankert.⁸ Bestandteil des Prinzips ist zweifellos der Schutz des Territoriums, der insofern nicht der expliziten Nennung bedarf. Wenn sich die KSZE-Staaten 1975 dennoch entschlossen, die territoriale Integrität und die Unverletzlichkeit der Staatsgren-

5 Vgl. Michael Köhler, Zur völkerrechtlichen Frage der „humanitären Intervention“, in: Gerhard Beestermöller (Hrsg.), Die humanitäre Intervention – Imperativ der Menschenrechtsidee, Stuttgart 2003, S. 75ff.

6 Vgl. Torsten Stein, Welche Lehren sind aus dem Eingriff der NATO im Kosovo zu ziehen?, in: Rechtsstaat in der Bewährung, Bd. 36, Heidelberg 2002, S. 21ff.

7 Vgl. OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 305, PC.DEC/305 vom 1. Juli 1999.

8 Um die rechtliche Gleichstellung aller Staaten zu unterstreichen, spricht man dort von der souveränen Gleichheit aller Staaten.

zen in der Schlussakte als eigene Prinzipien (IV und III) hervorzuheben, so war das der Tatsache geschuldet, dass es in Europa im Vergleich zu anderen Kontinenten die meisten Grenzen gibt und dass durch die Grenzveränderungen im Gefolge des Zweiten Weltkrieges bezüglich der deutschen Ostgrenze viele Fragen offen geblieben waren. Deshalb drängten vor allem die Sowjetunion und Polen darauf, mit der expliziten Festschreibung der territorialen Integrität eine Anerkennung ihres territorialen Besitzstandes nach dem Zweiten Weltkrieg zu erreichen. Der Ausdruck „Festschreibung“ ist bewusst gewählt und soll verdeutlichen, dass dem souveränitätsorientierten Völkerrecht etwas Statisches anhaftet. Dies folgt aus dem Umstand, dass die Staaten selbst auch Schöpfer des Völkerrechts sind und mit der Kodifikation in erster Linie ihre Existenz absichern wollen.

Demgegenüber liegt dem Selbstbestimmungsrecht der Völker ein dynamisches Element zugrunde, weshalb es sich im völkerrechtlichen Normengeflecht wie eine „Antinomie“ ausnimmt.⁹ Schließlich ermächtigt dieses Recht die Völker, also nichtstaatliche Akteure, völkerrechtsrelevante Fakten zu schaffen. Konkret haben sie demzufolge das Recht, frei über ihren politischen Status zu entscheiden, was letztlich die Möglichkeit bedeutet, sich einen eigenen Staat zu schaffen und damit in die Kategorie der Völkerrechtssubjekte aufzusteigen. Angesichts dessen verwundert es nicht, dass sich dieses Recht nur sehr langsam herausgebildet hat. Es geht auf die 14 Punkte des US-Präsidenten Woodrow Wilson¹⁰ zurück, die die Grundlage der Nachkriegsordnung von 1918 bildeten und jedem der in den drei europäischen Großreichen (Österreich-Ungarn, Osmanisches und Russisches Reich) eingepferchten Völker die Schaffung eines eigenen Staates gestatten sollten. Die Umsetzung dieser Vorstellung erwies sich als unmöglich, so dass eine Reihe künstlicher Staaten entstand (z.B. die Tschechoslowakei und Jugoslawien), die letztlich das Selbstbestimmungsrecht der beteiligten Völker nicht respektierten. Gleichwohl war mit den 14 Punkten Wilsons die Idee der Selbstbestimmung in die internationale Politik eingebracht worden und fand folglich auch Aufnahme in die UN-Charta von 1945. Allerdings waren sich die Autoren angesichts der Erfahrungen mit den Staatenbildungen nach 1918 unsicher und blieben in den Formulierungen entsprechend nebulös. Niedergelegt wurde lediglich, dass es ein Ziel der Weltorganisation sei, für die Selbstbestimmung der Völker zu wirken. Ein rechtlicher Charakter dieses Prinzips bildete sich erst durch die Entkolonisierung auf gewohnheitsrechtlichem Wege heraus. Bestätigt wurde der rechtliche Charakter der Selbstbestimmung 1966 mit den beiden UN-Menschenrechtspakten, die allen Völkern ein solches Recht zubilligen.¹¹ Die KSZE-Schlussakte von 1975 schuf somit mit der Aufnahme des Prinzips VIII kein neues Recht. Dennoch bekam es im Europa der Entspannung eine ganz

9 Vgl. Felix Ermacora, Die Selbstbestimmungsidee, Wien 1974, S. 21.

10 „Wir glauben [...] dass jedes Volk das Recht hat, die Souveränität zu wählen, unter der es leben will [...]“, zitiert nach: Felix Ermacora, Menschenrechte in einer sich wandelnden Welt, Bd. 1, Wien 1974, S. 215f.

11 So die jeweiligen Artikel 1 der beiden Pakte, vgl. BGBl. 1973 II, S. 1553 bzw. 1569.

neue Bedeutung: Hatte der Ostblock mit dem Prinzip der territorialen Integrität die Hoffnung auf Statik, ja Stagnation, verbunden, so setzte der Westen mit der Bahr'schen Formel vom „Wandel durch Annäherung“ auf die Dynamik des Selbstbestimmungsrechts. Der Untergang der kommunistischen Regime belegte anschaulich die Macht des Volkswillens und veränderte die politische Weltkarte grundlegend.¹² Freilich stellt sich nun im Lichte vieler ethnisch-politischer Konflikte vom Kosovo über Tschetschenien bis hin zum Baskenland die Frage, ob sich die Staatengemeinschaft nunmehr in der Rolle des Zauberehrings befindet, der die Geister, die er rief, nicht mehr beherrschen kann. Wie ist das heutige Verhältnis von territorialer Integrität und Selbstbestimmung im Bereich der OSZE zu bewerten?

Widerstreitende Normen in der Praxis: Sieg der territorialen Integrität?

Die Anwendung des Prinzips der territorialen Integrität bereitet in Europa keine grundsätzlichen Probleme, denn der Umfang des Staatsgebietes aller Staaten ist bekannt. Sollte es dennoch Meinungsverschiedenheiten geben, so werden diese in der Regel durch Verfahren der friedlichen Streitbeilegung geklärt; die zahlreichen diesbezüglichen Entscheidungen des Internationalen Gerichtshofs sind Ausdruck dessen.

Komplizierter ist die Anwendung der Norm des Selbstbestimmungsrechts, da das Völkerrecht keine Definition des Begriffs „Volk“ kennt. Damit stellt sich die Frage, wer der Träger dieses Rechts ist, wobei insbesondere die Abgrenzung der Begriffe „Volk“ und „ethnische Minderheit“ schwer fallen kann. Sind beispielsweise die Kurden ein Volk oder eine Minderheit? Sicher können Ethnologen diese Frage beantworten, völkerrechtsrelevant ist diese Antwort gleichwohl nicht. In Ermangelung einer Definition des Begriffs „Volk“ muss das Völkerrecht auf eine Hilfskonstruktion zurückgreifen. Es betrachtet Gruppen dann als Völker, wenn sie durch die nationalen Rechtsordnungen als Volk anerkannt wurden und die Staaten sich somit als Vielvölkerstaaten betrachten.¹³ Solche Vielvölkerstaaten waren beispielsweise die Sowjetunion und Jugoslawien, die sich in ihren Verfassungen als multinationale Bundesstaaten bezeichneten. Demnach verfügten die Völker der Sowjetunion und Jugoslawiens über eigene Gliedstaaten, die sich auf der Basis der sozialistischen Ideologie „frei“ vereinigt hatten. Diese Konstruktion gestattete es den Republiken, sich bei ihrem Ausscheiden aus der Sowjetunion bzw. aus Jugoslawien sowohl auf die Verfassungen als auch auf das Selbstbestimmungs-

12 Vgl. Arie Bloed (Hrsg.), *The Conference on Security and Co-operation in Europe. Analysis and Basic Documents 1972-1993*, Dordrecht/Boston/London 1993, S. 45ff.

13 Vgl. Bertrand G. Ramcharan, *Individual, collective and group rights: History, theory, practice and contemporary evolution*, in: *International Journal of Group Rights* 1 (1993), S. 37.

recht der Völker zu berufen, was von der Staatengemeinschaft auch akzeptiert wurde.¹⁴

Demgegenüber haben Minderheiten kein Selbstbestimmungsrecht, sondern lediglich ein Recht auf den Schutz ihrer Identität. Die genaue Ausgestaltung dieses Schutzes bedarf stets der Einzelfallregelung und ist somit sehr unterschiedlich. Auf keinen Fall schließt er allerdings ein Recht auf Staatenbildung ein. Daher räumte die in der OSZE vereinte Staatengemeinschaft weder den Kosovaren noch den Tschetschenen ein solches Recht ein. In offiziellen Dokumenten wurde daher weder die Belgrader noch die Moskauer Forderung nach Verbleib des Kosovo bzw. Tschetscheniens im jeweiligen Staatsverband kritisiert, sondern lediglich die völkerrechtswidrige Art und Weise der Gewaltanwendung gegenüber diesen Volksgruppen und die massive Verletzung ihrer Menschen- und Minderheitenrechte.¹⁵

Zudem ist eine weitere Schwierigkeit bei der Anwendung der Norm des Selbstbestimmungsrechts der Völker zu registrieren. Selbst in Fällen, in denen ein Volk unbestritten sein Selbstbestimmungsrecht zur Staatenbildung wahrnehmen kann, ist die Norm der territorialen Integrität zu beachten. Dies belegt die umfangreiche Staatenpraxis, denn im Rahmen der Entkolonisierung wurde der Volksbegriff ausschließlich territorial und nicht ethnisch verstanden: Die neuen unabhängigen Staaten waren nämlich verpflichtet, die durch die Kolonialmächte gezogenen Staatsgrenzen zu respektieren, obwohl sie vielfach ethnische Völker trennten und höchst willkürlich waren. Diese Verpflichtung folgt der Rechtsregel des *uti possidetis*.¹⁶ Sie wurde von der OAU mit dem Argument angewendet, dass andernfalls ein endloser Prozess von Grenzänderungen einsetzen würde, der erhebliche Instabilität für den Kontinent mit sich bringen würde. Freilich brachte die Anwendung des *Uti-possidetis*-Prinzips zahlreiche blutige ethnische Konflikte hervor, in denen immer wieder Selbstbestimmungsforderungen erhoben wurden. Die Staatengemeinschaft wies sie allerdings allesamt zurück.¹⁷

Einen neuen Höhepunkt der Anwendung des *Uti-possidetis*-Prinzips stellte der Zerfall der Sowjetunion und Jugoslawiens dar. Hier bestanden die Staatengemeinschaft und die OSZE mit großer Konsequenz darauf, dass die Republiksgrenzen der Förderationen zu internationalen Grenzen wurden. Besonders auffällig ist dies in Bosnien und Herzegowina, wo mit der Schaffung der Republika Srpska und der bosnisch-kroatischen Förderation eine höchst eigenwillige und aufwendige staatsrechtliche Konstruktion geschaffen wur-

14 Vgl. Peter Radan, *The Break-up of Yugoslavia and International Law*, London 2002, S. 160ff.

15 Beispielhaft die Reaktion der OSZE und des Europarates auf den Konflikt in Tschetschenien: Joint Assessment Mission, Referendum in the Chechen Republic, Russian Federation, 23. März 2003.

16 Steven R. Ratner, *Drawing a Better Line: Uti Possidetis and the Borders of New States*, in: *American Journal of International Law* 90 (1996), S. 590ff.

17 Vgl. Knut Ipsen, *Völkerrecht*, 5. Aufl., München 2004, para. 29, Rn. 3.

de,¹⁸ deren Hauptzweck der Erhalt der Außengrenzen der früheren jugoslawischen Teilrepublik ist, um so allen Bestrebungen der Schaffung „ethnisch reiner“ Staaten auf dem Balkan entgegenzutreten. Ein weiteres Beispiel ist das Kosovo. Da es im früheren Jugoslawien keine Republik war, sondern lediglich den Status eines Autonomen Gebietes innerhalb Serbiens hatte, billigt ihm die Staatengemeinschaft heute keine Eigenstaatlichkeit zu. Vereinzelt Wissenschaftler, die den Kosovaren ein Selbstbestimmungsrecht der Völker einräumen wollen, finden kaum Zustimmung.¹⁹ Ähnlich konsequent war die Staatengemeinschaft bezüglich der Nachfolgestaaten der Sowjetunion, so dass letztlich mit dem Kaliningrader Gebiet sogar eine Exklave der Russischen Föderation entstand. Diese starke territoriale Ausrichtung des Selbstbestimmungsrechts lässt letztendlich den Volkswillen gegenüber der territorialen Integrität nachrangig erscheinen, was den Schweizer Philosophen Jörg Fisch zu einer Abwandlung des bekannten Marx-Zitats veranlasste: „Selbstbestimmungsrecht – Opium für die Völker“.²⁰ Im Lichte der Staatenpraxis der letzten fünfzig Jahre muss man sich in der Tat fragen, ob damit im Völkerrecht das statische Moment überwiegt.

Diese Frage kann jedoch mit gutem Gewissen mit „Nein“ beantwortet werden. Das moderne Völkerrecht hat das starre Souveränitätsdenken unter dem Einfluss des Menschenrechtsschutzes aufgeben müssen. Auch die Praxis der OSZE bestätigt, dass sich die territoriale Integrität und das Selbstbestimmungsrecht sehr wohl unter einen Hut bringen lassen.

Sinnvolles Miteinander von territorialer Integrität und Selbstbestimmungsrecht

Es ist nicht sinnvoll, einen Widerspruch zwischen den beiden Prinzipien, resultierend aus ihrer isolierten Betrachtung, zu konstruieren. Vielmehr müssen die einzelnen völkerrechtlichen Normen wie auch die zehn Prinzipien der Helsinki-Schlussakte der KSZE in einem Gesamtzusammenhang gesehen werden. Das bedeutet, dass sowohl die anderen acht Prinzipien dieses Dokuments als auch weitere völkerrechtliche Vereinbarungen der OSZE-Staaten zu berücksichtigen sind.

Ausgangspunkt jeder Evaluierung ist die Charakterisierung der OSZE als Wertegemeinschaft, wobei das Bekenntnis zu den Menschenrechten und zur

18 Vgl. S. Savic, Die Staatsorganisation von Bosnien-Herzegowina, in: Wolfgang Graf Vitzthum/Ingo Winkelmann (Hrsg.), Bosnien-Herzegowina im Horizont Europas, Berlin 2003, S. 17ff.

19 So wurde Gerd Seidel, A New Dimension of the Right to Self-Determination in Kosovo, in: Tomuschat (Hrsg.), a.a.O (Anm. 3), S. 203, durch Christian Tomuschat deutlich widersprochen; vgl. ebenda, S. 335. Michael Redman, Should Kosovo Be Entitled to Statehood?, in: The Political Quarterly 2002, S. 338ff., flüchtet sich in neue Vorstellungen der Staatlichkeit, um für das Kosovo eine Lösung zu finden.

20 Jörg Fisch, Das Selbstbestimmungsrecht – Opium für die Völker, in: Erich Reiter (Hrsg.) Grenzen des Selbstbestimmungsrechts, Graz 1996, S. 19ff.

Rechtsstaatlichkeit vorrangig ist. In diesem Lichte ist auch die in der Schlussakte detailliert umschriebene Norm des Selbstbestimmungsrechts der Völker zu interpretieren. Obwohl dort nicht explizit ausgeführt, umfasst das Recht einen *äußeren* und einen *inneren* Aspekt. Nur beim äußeren Selbstbestimmungsrecht der Völker ergibt sich ein Spannungsverhältnis zur Souveränität der Staaten. Es wäre jedoch falsch, deshalb die Norm des Selbstbestimmungsrechts insgesamt in Frage zu stellen, wie dies bei Ferencz den Anschein hat. Er bezeichnet die Selbstbestimmung zutreffend als „ein edles Konzept, das viele Herzen entzündet“, schränkt dann aber ein, „ihm volle Geltungskraft zu verleihen, würde zu einem Konflikt mit der ebenso geheiligten Doktrin zum Schutz der territorialen Integrität von Staaten führen. Fast alle Länder haben große kulturelle, religiöse und ethnische Minderheiten [...] Wenn sie alle das Recht auf Selbstbestimmung geltend machten, wäre keine nationale Grenze sicher, und die in internationalen Angelegenheiten herrschende Anarchie würde noch verstärkt.“²¹

Eben weil dies so ist, kommt in der Praxis dem inneren Selbstbestimmungsrecht zunehmende Bedeutung zu. Dieser Aspekt des Selbstbestimmungsrechts der Völker erfasst die Beziehungen zwischen einem Volk und seiner eigenen Regierung und berechtigt dieses Volk zur freien Gestaltung der staatlichen Ordnung. Da sich das Selbstbestimmungsrecht nicht in dem einmaligen Akt der Staatsgründung verbraucht, besteht es permanent als ein kollektives Menschenrecht der Bevölkerung eines Staates.²² Damit wohnt dem inneren Selbstbestimmungsrecht ein *demokratisches* Element inne, denn es berechtigt die Völker, bei der Gestaltung der Angelegenheiten ihrer Gemeinschaft eine aktive Rolle in Freiheit und Gleichheit zu spielen. Zudem ergibt sich aus dem gemeinsamen Ursprung von Menschenrechten und Demokratie, dass jede umfassende Menschenrechtsverwirklichung die freie Selbstbestimmung voraussetzt.

Die aus der inneren Selbstbestimmung resultierende Hinwendung des Völkerrechts zur Demokratie überwindet die traditionelle Neutralität des Völkerrechts gegenüber den unterschiedlichen Staatsformen. So verlangt die UN-Charta von den Mitgliedstaaten lediglich, dass sie friedliebend sind, nicht aber eine demokratische Staatsordnung. Die Akzeptanz undemokratischer Regime durch das Völkerrecht unterstrich der IGH noch 1986 in seinem Urteil *Nicaragua v. United States of America*.²³

Zumindest für Europa hat sich seither die Rechtslage grundlegend geändert, denn nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes hat die KSZE im Kopenha-

21 Benjamin B. Ferencz, *Wege zum Weltfrieden*, Frankfurt/M. 1989, S. 96-97.

22 Vgl. Allan Rosas, *Internal Self-Determination*, in: Christian Tomuschat (Hrsg.), *Modern Law of Self-Determination*, Dordrecht 1993, S. 227.

23 „However the régime in Nicaragua be defined, adherence by a State to any particular doctrine does not constitute a violation of customary international law; to hold otherwise would make nonsense of the fundamental principle of State sovereignty, on which the whole international law rests, and the freedom of choice of the political, social, economic and cultural system of a State“, in: *International Court of Justice: Reports*, Den Haag 1986, S. 133.

gener Dokument vom 29. Juni 1990²⁴ einen ganzen Katalog von Kriterien für eine demokratische Staatsordnung aufgelistet und ihre Teilnehmerstaaten zu deren Einhaltung verpflichtet. Mit der Charta von Paris für ein neues Europa vom 21. November 1990²⁵ wurden diese konkreten Verpflichtungen bekräftigt: „[Eine d]emokratische Regierung gründet sich auf den Volkswillen, der seinen Ausdruck in regelmäßigen, freien und gerechten Wahlen findet. Demokratie beruht auf Achtung vor der menschlichen Person und Rechtsstaatlichkeit. Demokratie ist der beste Schutz für freie Meinungsäußerung, Toleranz gegenüber allen gesellschaftlichen Gruppen und Chancengleichheit für alle. Die Demokratie, ihrem Wesen nach repräsentativ und pluralistisch, erfordert Verantwortlichkeit gegenüber der Wählerschaft, Bindung der staatlichen Gewalt an das Recht sowie eine unparteiische Rechtspflege. Niemand steht über dem Gesetz.“²⁶

Obwohl es sich bei der Charta von Paris nicht um einen völkerrechtlichen Vertrag handelt, wird seither die demokratische Legitimation der Regierung als „normative Regel des internationalen Systems“²⁷ angesehen und hat auch Eingang in die praktische Politik gefunden. So machte die EG die Anerkennung der aus dem Zerfall der Sowjetunion hervorgegangenen neuen Staaten unter anderem von der Respektierung der UN-Charta, der KSZE-Schlussakte und der Charta von Paris abhängig. Damit wurde die demokratische Staatsverfassung praktisch zur Voraussetzung für die internationale Akzeptanz der neuen Staaten in Europa. Diese von der KSZE angestoßene Fortentwicklung des Völkerrechts strahlte weltweit aus. 1999 bekannte sich auch die UN-Generalversammlung in ihrer Millenniums-Erklärung dazu, dass die Mitgliedstaaten „keine Mühe scheuen [werden], um die Demokratie zu fördern und die Rechtsstaatlichkeit [...] zu stärken“.²⁸ Sie verpflichteten sich weiterhin zur Anwendung von demokratischen Verfahren und „echter Mitsprache der Bürger“. Die Weltorganisation agiert damit wesentlich wertorientierter, was auch ein Grund dafür sein mag, dass der deutsche Außenminister Fischer in der „Demokratiefrage das zentrale Thema der Zukunft“²⁹ sieht. Dass es sich hierbei nicht lediglich um eine verbale Bekundung handelt, zeigen die vielen Maßnahmen der UNO, die der *Demokratisierung* von Staaten und „*Post-conflict*“-Gesellschaften dienen sollen.³⁰

24 Konferenz über die menschliche Dimension der KSZE, Dokument des Kopenhagener Treffens, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 4), Kap. H.1.

25 Charta von Paris für ein neues Europa, in: Fastenrath, a.a.O. (Anm. 4), Kap. A.2.

26 Ebenda, S. 2.

27 Thomas M. Franck, The Emerging Right to Democratic Governance, in: American Journal of International Law 86 (1992), S. 46 (eigene Übersetzung).

28 Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen, verabschiedet von der Generalversammlung der Vereinten Nationen zum Abschluss des vom 6.-8. September 2000 abgehaltenen Millenniumsgipfels in New York, unter: <http://www.runiceurope.org/german/sg/millennium/millenniumerklaerung.pdf>

29 So Bundesaußenminister Fischer in: „Viertes Forum Globale Fragen“, Berlin 2000, S. 14.

30 Vgl. Samuel H. Barnes, The Contribution of Democracy to Rebuilding Postconflict Societies, in: American Journal of International Law (95) 2001, S. 86ff.

Hinwendung zu Autonomieregelungen

Letztlich muss das Demokratieprinzip aber auch im institutionellen Staatsaufbau seine Widerspiegelung finden. Insbesondere Autonomieregelungen werden vielfach als ein möglicher Weg zur Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts angesehen.³¹ Unter Autonomie versteht man im Völkerrecht grundsätzlich die innere Selbstverwaltung einer Region und damit eine teilweise Unabhängigkeit vom Einfluss der nationalen bzw. zentralen Regierung. Das Wesen der Autonomie ist die Gewährung bestimmter Rechte an einen Teil des Staatsvolkes, der sich durch seine Merkmale von der Mehrheit der Bevölkerung unterscheidet. Er bedarf eines speziellen Schutzes und ist daran interessiert, Einmischungen des Staates und der Mehrheit in seine Traditionen und seinen spezifischen Lebensstil auszuschließen. Der rechtliche und tatsächliche Grad dieser Eigenständigkeit kann zugleich auch zum Maß der Autonomie werden.³² In der Regel bleiben Entscheidungen über den internationalen Status und die politische Einheit des Staates von der Selbstverwaltung ebenso ausgeschlossen wie die Außenpolitik, Verteidigungs- und Währungsfragen. Es gibt kein einheitliches Modell der Autonomie, sondern nur Einzelfallregelungen. Mithin handelt es sich bei der Autonomie um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der jeweils einer konkreten Ausfüllung bedarf. Dennoch lassen sich aus der unterschiedlichen Staatenpraxis einige Verallgemeinerungen ziehen. Demnach ist die Autonomie vorrangig ein Instrument des völkerrechtlichen Gruppenschutzes und hat demzufolge eine enge Verbindung zu den Rechten der Minderheiten und Völker.³³

Trotz der weithin akzeptierten positiven Momente von Autonomieregelungen besteht bei den Staaten keine Bereitschaft, die Autonomie als allgemeines staatsorganisatorisches Modell zu betrachten. Deshalb kann man nicht von einem Rechtsanspruch von Gruppen oder Minderheiten auf Autonomieregelungen ausgehen. So kam es 1993 zu scharfen Auseinandersetzungen zwischen Russland und der Ukraine um die Selbstverwaltung der Krim, die nur durch Vermittlung der OSZE beigelegt werden konnten.³⁴ Auch die Verweigerung der Ratifizierung des Nachbarschaftsvertrages mit Ungarn seitens der Slowakei zeigt, dass es keinen Rechtsanspruch auf Autonomie gibt. In dem Vertrag war insofern das Gegenteil behauptet worden, als ein Verweis auf die Rechtsverbindlichkeit der Empfehlung 1201 der Parlamentarischen Versammlung des Europarats enthalten war. Diese Empfehlung 1201 stellte in

31 Vgl. Gnanapala Welhengama, The Legitimacy of Minorities' Claim for Autonomy through the Right to Self-Determination, in: Nordic Journal of International Law 60 (1999), S. 413.

32 Vgl. Hurst Hannum/Richard B. Lillich, The Concept of Autonomy in International Law, in: American Journal of International Law 74 (1980), S. 860.

33 Vgl. Javaid Rehman, The Concept of Autonomy and Minority Rights in Europe, in: Peter Cumper/Steven Wheatley (Hrsg.), Minority Rights in the „New“ Europe, Den Haag 1999, S. 227.

34 Vgl. John Packer, Autonomy Within the OSCE: The Case of Crimea, in: Markku Suksi (Hrsg.), Autonomy: Applications and Implications, Den Haag 1998, S. 295.

Artikel 11 ein „Recht auf kommunale oder autonome Verwaltungseinrichtungen oder auf einen besonderen Status“ fest.³⁵ Die Slowakei lehnte eine solche Bezugnahme auf die Autonomie ab und zögerte die Ratifikation folglich hinaus. Durch eine Auslegungserklärung zu Artikel 11 wurde der Konflikt schließlich beigelegt; er machte jedoch deutlich, dass das Thema Autonomie immer wieder Emotionen auslösen kann. Zweifellos ist selbst im Europarat „die Empfindlichkeit in Sachen Autonomie, egal in welcher Form, in einigen Mitgliedstaaten noch immer sehr stark“. ³⁶ Dasselbe trifft erst recht auf andere Regionen zu, die nicht über ein so hoch entwickeltes System des Menschenrechtsschutzes verfügen.

Der Grund für die Ablehnung von Autonomieregelungen durch manche Regierungen liegt auf der Hand: Die Delegation staatlicher Befugnisse an Selbstverwaltungseinheiten der Minderheiten oder Völker wird als Schritt in Richtung auf die Sezession angesehen. Das trifft vor allem auf die *territoriale Autonomie* zu, bei der ein Gebiet einen Sonderstatus erhält. Doch unter Berücksichtigung lokaler Gegebenheiten kann es für die Einbindung einer territorial geschlossen siedelnden Gruppe mit einem historisch entwickelten Gruppenbewusstsein fast keine andere Lösung geben, als die der Regionalisierung und Dezentralisierung des institutionellen Staatsaufbaus.³⁷

Positives und potenziell als gefährlich Angesehenes liegen bei der Autonomie also dicht beieinander. Für die den Werten Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie den Menschenrechten verpflichteten Organisationen musste es folglich darum gehen, Vorbehalte der Staaten gegenüber Autonomieregelungen abzubauen. Wiederum war die OSZE Vorreiter. Sie hat den bedeutendsten Beitrag zur Akzeptanz von Autonomieregelungen als mögliche Lösung des Widerspruches zwischen den Prinzipien IV und VIII der Helsinki-Schlussakte geleistet. Zu verweisen ist insbesondere auf den Umstand, dass der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten der OSZE 1998 eine internationale Expertenkommission mit der Aufgabe betraute, mögliche Wege für eine wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben aufzuzeigen. Das Ergebnis, die Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben von 1999, nennt ausdrücklich Autonomieregelungen als Instrument zur Beilegung von Gruppenkonflikten.³⁸ Als diese Empfehlungen den Staaten präsentiert wurden, erhoben sie keinen Widerspruch, was allgemein positiv registriert wurde.

Natürlich setzen Autonomieregelungen ein Mindestmaß an Vertrauen zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen in einem Staat voraus. Hin-

35 Text abgedruckt in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift (25) 1993, S. 151.

36 Heinrich Klebes, Rahmenübereinkommen des Europarats zum Schutz nationaler Minderheiten, in: Europäische Grundrechte-Zeitschrift (27) 1995, S. 266.

37 Vgl. Lauri Hannikainen, Self-Determination and Autonomy in International Law, in: Suksi, a.a.O. (Anm. 34), S. 79.

38 Vgl. Hans-Joachim Heintze, Die Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 273ff. Die Empfehlungen sind abgedruckt in: ebenda, S. 477-505.

sichtlich des Kosovo wurde jüngst wieder deutlich, dass dort eine solche Grundlage nicht gegeben ist. Aus den Wahlen vom 24. Oktober 2004 zum zweiten Übergangsparlament im Kosovo, die von den Serben praktisch boykottiert wurden, gingen die Parteien der Kosovo-Albaner als Sieger hervor, die sich allesamt für die Unabhängigkeit aussprechen. Der Leiter der UN-Übergangsverwaltung UNMIK, Sören Jessen-Petersen, lobte den Verlauf der Wahlen und sprach von „einem erfolgreichen Test der politischen Reife“,³⁹ auf Grund dessen 2005 Gespräche über den zukünftigen Status geführt werden könnten. Wie auch immer diese Verhandlungen aussehen werden, sie müssen zum ersten die erheblichen Widersprüche und Unklarheiten des durch die Resolution 1244 vorgegebenen Mandats berücksichtigen und überwinden.⁴⁰ Zum zweiten müssen sie die Verpflichtung der Intervenienten zur Nachsorge als Folge der humanitären Interventionen berücksichtigen⁴¹ und zum dritten können sie nur auf der Grundlage des einschlägigen Völkerrechts geführt werden. All diese Faktoren ins Kalkül ziehend muss eine Lösung gefunden werden, die internationale Garantien des Autonomiestatus und des Menschenrechts- und Minderheitenschutzes einschließt. Solche Garantien wurden beispielsweise für die Autonomieregelungen in Südtirol⁴² und Åland⁴³ nach langen Verhandlungen gefunden. Letztlich muss es der internationalen Gemeinschaft gelingen, auch die höchst komplizierten Konflikte auf dem Balkan in dieser Weise beizulegen. Die Gewährung der Unabhängigkeit für das Kosovo würde die zwischen Serben und Albanern bestehenden Probleme nicht lösen, denn sie bleiben regionale Nachbarn und müssen als solche wenn schon nicht mit-, so doch nebeneinander leben. Gute Nachbarschaft setzt wiederum gegenseitige Akzeptanz und Kooperation voraus. Eine Staatenbildung würde nicht nur die Regel des *uti possidetis* durchbrechen, sondern auch andere Staaten auf dem Balkan – und nicht nur dort – erheblich destabilisieren. Gefragt sind daher andere Lösungen. Die OSZE, die so oft mit unkonventionellen Initiativen Bewegung in festgefahrene Situationen gebracht hat, wird sicher auch bei der Suche nach Lösungen des Konflikts zwischen Selbstbestimmung und territorialer Integrität auf dem Balkan eine wichtige Rolle spielen.

39 Zitiert in: FAZ vom 25. Oktober 2004.

40 Diese wurden jüngst anschaulich von Alexandros Yannis aufgelistet: The UN as Government in Kosovo, in: Global Governance 4/2004, S. 67ff.

41 Vgl. Philipp A. Zygojannis, Die Staatengemeinschaft und das Kosovo, Berlin 2003, S. 125ff.

42 Vgl. Karl Rainer, The Autonomous Province of Bozen/Bolzano – South Tyrol, in: Kinga Gal (Hrsg.), Minority Governance in Europe, Budapest 2002, S. 89ff.

43 Vgl. Allan Rosas, The Åland Islands as a Demilitarised and Neutralised Zone, in: Lauri Hannikainen/Frank Horn (Hrsg.), Autonomy and Demilitarisation in International Law: The Åland Islands in a Changing Europe, Den Haag 1997, S. 23ff.