

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Albert Bleckmann
Zur Entwicklung
des modernen
Souveränitätsdenkens

Otto Kimminich
Neuere Entwicklungen
des Minderheiten-
und Nationalitätenrechts

Otto Wulff
Völkerrechtliche Aspekte
der Nord-Süd-Beziehungen

ISSN 0479-611 X

B 43/85
26. Oktober 1985

Albert Bleckmann, Dr. jur., geb. 1933; Dekan der juristischen Fakultät der Universität Münster; Studium der Rechtswissenschaft, der Volkswirtschaft und der Politikwissenschaft an den Universitäten Bonn, München, Grenoble und Harvard 1953—1960 und 1963; Docteur d'Etat en droit (Grenoble) 1960, Dr. utr. iur. Heidelberg 1969; Lehrstuhlinhaber für deutsches und ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

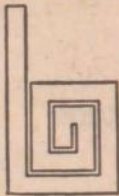
Veröffentlichungen: Das französische Kolonialreich und die Gründung neuer Staaten, 1969; Begriff und Kriterien der innerstaatlichen Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verträge, 1970; Europarecht, 1984⁴; Allgemeine Grundrechtlehren, 1985²; Die Funktionen der Lehre im Völkerrecht, 1981; Grundprobleme und Methoden des Völkerrechts, 1982.

Otto Kimminich, Dr. jur., geb. 1932; Inhaber des Lehrstuhls für öffentliches Recht, insbesondere Völkerrecht, Staatsrecht und Politik an der Universität Regensburg.

Veröffentlichungen u. a.: Menschenrechte — Versagen und Hoffnung, München-Wien 1973; Das Recht des Umweltschutzes, München 1974²; Atomrecht, München 1974; Der Grundvertrag, Hamburg 1975; Eigentum, Enteignung, Entschädigung, Hamburg 1976; Das Recht auf die Heimat, Bonn 1979²; Schutz der Menschen in bewaffneten Konflikten, Mainz 1979; Der Aufenthalt von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1980; Macht, Recht, Ethos, München 1982; Grundprobleme des Asylrechts, Darmstadt 1983; Einführung in das Völkerrecht, München 1984²; Rechtsprobleme der polyethnischen Staatsorganisation, Mainz-München 1985.

Otto Wulff, Dr. jur., geb. 1933; Studium der Rechts- und Staatswissenschaft an den Universitäten Bonn, Berlin und Paris; seit 1978 Lehrbeauftragter an der Ruhr-Universität Bochum; Mitglied des Deutschen Bundestages und des Europaparlamentes; Mitglied des Auswärtigen Ausschusses des Deutschen Bundestages; Präsident des Deutsch-Pakistanischen Forums; Präsident der Deutschen Parlamentarischen Gesellschaft.

Veröffentlichungen u. a.: Zur entwicklungspolitischen Bedeutung des europäischen Währungssystems, Tübingen 1981; Die Rolle der Geschäftsbanken im Rahmen der Entwicklungshilfe, Berlin 1983; Überschneidungen zwischen den Abkommen über IWF und Weltbank, Köln 1983; Die Rechtsbeziehungen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den ASEAN-Staaten, Hamburg 1985; Rechtspositionen der Entwicklungsländer und der Industrieländer zur Konstituierung einer neuen Weltwirtschaftsordnung, Tübingen 1985.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Karl-Heinz Resch, Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62—65, 5500 Trier, Tel. 0651/46040, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich einschließlich Mehrwertsteuer; bei dreiwöchiger Kündigungsfrist zum Quartalsende;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Zur Entwicklung des modernen Souveränitätsdenkens

Obwohl es sich bei der inneren und äußeren Souveränität um Prinzipien handelt, welche, wie wir sehen werden, den inneren Staatsaufbau einerseits und den Inhalt des Koexistenzvölkerrechts andererseits bis in die Details bestimmen, bemüht sich die Lehre des Völkerrechts und des Staatsrechts sowie die Allgemeine Staatslehre heute nicht mehr wie noch im 19. Jahrhundert¹⁾ um eine vertiefte wissenschaftliche Durchdringung dieser

Grundsätze, wenn man von einigen, allerdings grundlegenden Monographien²⁾ einmal absieht. So wird das Souveränitätsprinzip in den Lehrbüchern des Völkerrechts nur ganz knapp abgehandelt, während etwa im deutschen Staatsrecht eine Auseinandersetzung um das Souveränitätsprinzip fast völlig fehlt und auch die Allgemeine Staatslehre vom Souveränitätsprinzip eigentlich nur noch am Rande Kenntnis nimmt.

I. Das Prinzip der inneren Souveränität

Das Souveränitätsprinzip wurde in den Auseinandersetzungen des französischen Königs mit Papst und Kaiser schon zu Anfang des 14. Jahrhunderts zunächst in der Form der äußeren Souveränität entwickelt, bevor das Prinzip der inneren Souveränität in die Staatenwirklichkeit überführt worden war. Gestützt auf das auf die damaligen Verhältnisse übertragene römische Recht (*rex est imperator in regno suo*), beanspruchte der französische König die *suprema potestas*, also die völlige Unabhängigkeit von Kaiser, Papst und anderen fremden Staatsgewalten³⁾.

Die innere Souveränität wurde dagegen erst von Jean Bodin in seinen 1576 erschienenen „*Les six livres sur la Republique*“ zu einem Zeitpunkt zum ersten Mal umfassend literarisch behandelt, in welchem dieses Prinzip sich in der modernen Staatsentwicklung zu

mindest teilweise schon durchgesetzt hatte⁴⁾. Bodin bestimmte dabei mit der überkommenen Tradition als Träger der Souveränität das höchste Organ im Staat, von dessen Willen sich die gesamte nationale Rechtsordnung ableitete und das deshalb — wenn man einmal vom Völker- und Naturrecht absieht — jedenfalls an das innerstaatliche Recht ebensowenig gebunden sein kann wie an Verträge mit den seiner Gewalt unterworfenen Personen.

Bei Bodin wurde das Prinzip der inneren Souveränität so allerdings auf einen kleinen Ausschnitt aus der Problematik beschränkt, die in ihrer Gesamtheit deutlicher wird, wenn man die vorherige und spätere Entwicklung des modernen Staates unter Heranziehung der Ziele analysiert, welche Bodin mit dem Souveränitätsprinzip verfolgte. In der Tat lebte Bodin im Zeitalter der Religionskriege. Ihm kam es deshalb darauf an, durch eine bestimmte Interpretation des Prinzips der inneren Souveränität den Bürgerkrieg zu überwinden. Das aber erschien ihm nur möglich, wenn ein starker, über den Streitparteien stehender Fürst sicherstellte, daß überhaupt die für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung als der damaligen hauptsächlichen Staatsaufgabe notwendige staatliche Entscheidung gefällt und aufgrund der absoluten Vormacht des Fürsten sicher gestellt wurde, daß diese Entscheidung auch

¹⁾ Eine Zusammenfassung der Entwicklung des Souveränitätsbegriffs bis zum 19. Jahrhundert findet sich bei G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 1960³, S. 435—489.

²⁾ Zum Begriff der inneren Souveränität vgl. vor allem: H. Quaritsch, *Staat und Souveränität*, Bd. I, 1970; F. A. von der Heyde, *Die Geburtstunde des souveränen Staates*, 1952; J. Dennert, *Entwicklung und Begriff der Souveränität*, 1964; H. Heller, *Die Souveränität*, 1928; H. Kunz (Hrsg.) *Volkssouveränität und Staatssouveränität*, 1970; L. Wilhaber, *Entstehung und Aktualität der Souveränität*, in: *Festschrift für K. Eichberger*, 1982, S. 131; W. von Simson, *Die Souveränität im rechtlichen Verständnis der Gegenwart*, 1965; H. Hancke, *Bodin — Eine Studie über den Begriff der Souveränität*, 1894; M. Imboden, *Johannes Bodinus und die Souveränitätslehre*, 1963.

³⁾ Vgl. H. Quaritsch (Anm. 2).

⁴⁾ Zur Entwicklung der modernen Staatlichkeit vgl. vor allem H. Krüger, *Allgemeine Staatslehre*, 1966²; eine kurzgefaßte Darstellung findet sich bei H. Heller, *Staatslehre*, in: *ders., Gesammelte Schriften*, Bd. III, 1971, 79 ff., 221 ff.

strikt vollzogen wurde. Das Prinzip der inneren Souveränität sollte dabei die Instabilität des Regierungssystems des Feudalismus überwinden. Folglich entwickelte sich in der inneren Staatenpraxis aus dem Prinzip der inneren Souveränität eine ganze Kette von die moderne Staatlichkeit prägenden Grundsätzen, die auch heute noch gelten.

1. Änderung des Rechtskonzepts

Zunächst änderte sich aufgrund des Prinzips der inneren Souveränität das Rechtskonzept selbst in entscheidenden Punkten. Nicht mehr Gott und die Natur vor allem des Menschen oder die Gewohnheit, sondern der *Wille des Fürsten* war nun die letzte Quelle allen Rechts. So mußte die gesamte Rechtsordnung einschließlich der Existenz und der Kompetenzen der dem Staat ein- und untergeordneten juristischen Personen des öffentlichen Rechts und des Privatrechts, ja müssen heute etwa selbst die Grundrechte vom Willen des Souveräns abgeleitet werden, damit dem Souverän keine auf einer anderen Rechtsquelle beruhenden und damit „originären“ Rechte oder Kompetenzen entgegeng gehalten werden konnten, an die er gebunden war. Damit aber war die Grundlage für ein neues Rechtsverständnis gelegt, welches über das mittelalterliche Verständnis des Rechts als Bündel subjektiver Rechte weit hinausging und eine objektive Rechtsordnung begründete, die je nach der Nähe der Rechtsätze zum Willen des Fürsten hierarchisch aufgebaut — und damit dem modernen Wissenschaftsbegriff entsprechend — einer wissenschaftlichen Durchdringung fähig war.

Denn wenn wie im Mittelalter die wenigen allgemeinen Prinzipien des damals den Staatsaufbau prägenden Lehensrechts in den immer bilateralen Rechtsbeziehungen jeweils unterschiedlich konkretisiert werden, kann eine einheitliche objektive Rechtsordnung, die den Grundsätzen der widerspruchsfreien Einheit und der Gleichheit entsprechend aufgebaut ist, sich offensichtlich nicht entwickeln. Und wenn das Recht nicht letztlich „machbar“ ist, sondern nur in der historischen Entwicklung aufscheint, die natürlich in den verschiedenen Bereichen und hinsichtlich der unterschiedlichen Rechtssubjekte je anders verlaufen kann, ist die Entwicklung eines auf Vernunftprinzipien aufgebauten Systems des Rechts und des Staates undenkbar.

Das Souveränitätsdogma war damit Voraussetzung einerseits des systematischen Ver-

nunftrechtsdenkens der Aufklärung und damit der Anwendung wissenschaftlicher Methoden auf das Recht, zum anderen aber auch der nach Zweckgesichtspunkten und Vernunftgründen ausgerichteten „künstlichen“, „mechanischen“ Konstruktion des Staates aufgrund der modernen Staatszielbestimmungen und insbesondere des Demokratie- und des Rechtsstaatsprinzips. Gleichzeitig hat die Entwicklung des rechtswissenschaftlichen Systemdenkens und der modernen Staatszielbestimmungen faktisch die Durchsetzung des Souveränitätsprinzips erheblich erleichtert und dabei gleichzeitig auch dessen Inhalt mitbestimmt.

Mit der Abstellung der rechtlichen Bindung auf den einseitig-verbindlichen Willen des Fürsten war dabei gleichzeitig auch die Grundlage für das moderne Verständnis der Staatsmacht als Hoheitsgewalt, d. h. als die Befugnis vorgegeben, durch einseitige Akte rechtlich zu binden. Diese Hoheitsgewalt verwandelte sich dabei von der immer nur auf die Stammesangehörigen bezogenen Personalhoheit in die auf das gesamte Gebiet sich erstreckende Gebietshoheit. Die Hoheitsgewalt war nun nicht mehr wie im Mittelalter auf einzelne, gewohnheitsrechtlich sich begründende Regalien beschränkt, sondern erstreckte sich auf die gesamte Fülle der Staatsaufgaben.

Der für die Begründung außergewöhnlicher Kompetenzen und Rechte des Fürsten im Mittelalter erforderliche Rückgriff auf den Vertrag und auf die Zustimmung der Stände verlor in diesem System natürlich seine Bedeutung. Wenn dabei, der mittelalterlichen Tradition entsprechend, die absolute Hoheitsgewalt zunächst auch noch durch die Diskussion um die Staatszwecke beschränkt war, sollten die Staatszwecklehren doch erst mit der Entwicklung des Liberalismus im 19. Jahrhundert⁵⁾ zu einer auch rechtlichen Begrenzung des Staates führen, die heute mit der Erstreckung der Staatsaufgaben auf die modernen Wohlfahrtszwecke (Sozialstaatsprinzip) wieder weitgehend überwunden worden ist⁶⁾. Insbesondere trat nunmehr als Ausdruck des fürstlichen Willens das Gesetz in den Vordergrund der staatlichen Tätigkeit. Da der Fürst nicht an das vorangehende innerstaatliche Recht gebunden war, mußte das neue Ge-

⁵⁾ Zu den Staatszwecklehren des 19. Jahrhunderts vgl. G. Jellinek (Anm. 1), S. 595—624.

⁶⁾ Vgl. H. P. Bull, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, 1977².

setz im Gegensatz zur Rechtslage im Mittelalter dem älteren Recht vorgehen.

Da im Mittelalter das Recht sich nur im Wege der Gewohnheit entwickeln konnte, beschränkten sich die Staatsfunktionen damals im wesentlichen auf die Gerichtsbarkeit; die wenigen Gesetze der damaligen Epoche stellten im wesentlichen nur Kodifikationen des Gewohnheitsrechts dar — soweit sie reformierend wirkten, sollten sie nur das „gute alte Recht“ wieder zum Bewußtsein bringen⁷⁾. Die Entwicklung des modernen Gesetzgebungs- und Verwaltungsstaats setzte also die Durchsetzung des Souveränitätsprinzips voraus.

Diese Konzeption, die Regel „*lex posterior derogat legi priori*“, welche der Auffassung des Mittelalters widersprechend das neue dem alten Recht vorgehen läßt, beruht dabei offensichtlich auch auf einer mit der Entwicklung der modernen Wissenschaft verbundenen logischen Umkehrung der Gesellschaftsutopien: Ging die ursprüngliche Utopie nämlich von dem Gedanken aus, daß sich seit der Vertreibung Adams und Evas aus dem Paradies die Zustände ständig verschlechtern, so daß auf die goldene eine silberne und schließlich eine eiserne Zeit folgt, stützten sich die modernen Utopien auf den Fortschrittsgedanken, der ursprünglich in der allmählichen Durchsetzung des Gottesreichs, später nur noch rein materiell am Fortschritt der Wissenschaften ausgerichtet war. In dieser Sicht ist das *nevere* gleichzeitig immer auch das *bessere* Recht⁸⁾.

2. Durchsetzung des fürstlichen Willens

Die strikte Durchsetzung des fürstlichen Willens wurde dabei durch eine Kombination zahlreicher Grundsätze erreicht. Einerseits diente diesem Zweck schon die Tatsache, daß die gesamte Rechtsordnung einschließlich der Existenz und der Kompetenzen der Staatsorgane vom fürstlichen Willen abgeleitet wurden, die dem Staat ein- und untergeordneten Personen sich also dem Fürsten gegenüber nicht auf originäre Rechte berufen konnten. Auf der anderen Seite wurde ein Monopol des Fürsten für Armee und Polizei und ein schlagkräftiger, dem Fürsten strikt unterworfenen Verwaltungsapparat errichtet. Dabei wurde auf das Prinzip „Macht nur durch

das Recht“ zurückgegriffen. Die dem Staat unter- und eingeordneten Personen waren demnach nicht nur rechtlich an den Willen des Königs gebunden: Der ganze Staatsapparat wurde vielmehr so aufgebaut, daß die Behörden soziologisch gar nicht anders konnten, als den Willen des Fürsten durchzusetzen.

3. Barrieren für das subjektive Rechtsstaatsprinzip

Wenn das Konzept der inneren Souveränität auch die notwendige Voraussetzung des — wie das Souveränitätsprinzip — auf die absolute Rechtsdurchsetzung hinzielenden Rechtsstaatsprinzips war und die ursprünglich im Interesse einer vollen Durchsetzung der Macht des Fürsten begründeten Prinzipien der Widerspruchslosigkeit der Rechtsordnung und der Gleichheit der Individuen sogar weitgehend mit den späteren Postulaten des Rechtsstaatsgedankens übereinstimmten, gerichtsähnliche Kontrolle durch Beschwerdekommisionen ursprünglich nicht die subjektiven Rechte der Individuen, sondern der Durchsetzung der Allgemeininteressen sicherstellen sollten, errichtet das Souveränitätsprinzip auf der anderen Seite doch auch faktisch und rechtlich nur schwer überwindbare Barrieren für das subjektive Rechtsstaatsprinzip. Zunächst verbot und verbietet das Souveränitätsprinzip auch heute noch das für den Rechtsstaat typische Verständnis der Grundrechte als überpositives, nicht vom Willen des Staates abgeleitetes Recht. Zweitens war es ungemein schwierig, den Souverän und mit ihm den gesamten Staatsapparat, wie vom Rechtsstaatsprinzip gefordert, an das Recht zu binden: Wie im Völkerrecht griff die Lehre hier auf die bindende Selbstverpflichtung des Staates⁹⁾ oder auf die Tatsache zurück, daß die abgeleiteten Staatsorgane an den Willen des Fürsten gebunden waren.

Eng damit verbunden war der Gedanke, daß, da der souveräne Staat an das Recht nicht gebunden sei, ein rechtswidriges Handeln des Staates und seiner Organe ausgeschlossen ist (*the king can do no wrong*). Auch verbot der Gedanke des Zuhöchstseins des Fürsten die gerichtliche Kontrolle des staatlichen Handelns: Nur allmählich konnte der Rechtsstaatsgedanke zu einer gerichtlichen Kontrolle der Verwaltungsakte führen, während in den meisten Staaten auch heute noch eine gerichtliche Kontrolle der Akte des „souverä-

⁷⁾ Vgl. F. Wieacker, *Privatrechtsgeschichte der Neuzeit*, 1967², S. 189 ff.

⁸⁾ Zur Umkehrung der Utopien vgl. H. Butterfield, *The Origins of Modern Science*, 1957², Reprint 1980, S. 210 ff.

⁹⁾ Vgl. G. Jellinek (Anm. 1), S. 367 ff.

nen" Parlaments ausgeschlossen erscheint. In England kann darüber hinaus der Theorie nach auch kein Parlament das nachfolgende

souveräne Parlament binden, so daß die Verfassungsgesetzgebung theoretisch ausgeschlossen erscheint¹⁰⁾.

II. Das Prinzip der äußeren Souveränität

1. Die Entwicklung eines modernen Völkerrechts

Das Prinzip der äußeren Souveränität, nach welchem der souveräne Staat bzw. der Fürst der Staatsgewalt eines anderen Staates nicht unterworfen ist, wurde, wie dargestellt, vor dem Grundsatz der inneren Souveränität entwickelt. Als umfassender, den gesamten Inhalt des Koexistenzvölkerrechts prägender Grundsatz konnte sich auch das Prinzip der äußeren Souveränität auf der Völkerrechtsebene allerdings erst entwickeln, nachdem die nach dem Grundsatz der inneren Souveränität aufgebauten modernen Flächenstaaten entstanden waren. Denn erst mit diesem Wandel entwickelte sich auf der Völkerrechtsebene das Nebeneinander souveräner Flächenstaaten, das den Inhalt des modernen Völkerrechts bestimmt.

Allerdings beruht die Entwicklung des modernen Völkerrechts auf einer ganzen Kette von Voraussetzungen, die über das Prinzip der inneren und der äußeren Souveränität weit hinausgehen. Zwar ist es richtig, daß die Entwicklung des Völkerrechts eine Scheidung zwischen dem Innen- und Außenraum voraussetzt, die wegen der weitgehenden Überschneidung der Lehnverhältnisse über alle Grenzen hinweg im Mittelalter jedenfalls als theoretisches Konzept noch nicht möglich war. Immerhin hätten sich über und neben dem Lehnrecht vereinzelte Rechtssätze des Völkerrechts für die gegenseitigen Rechtsverhältnisse zwischen den untereinander nicht in einem Lehnverhältnis stehenden und deshalb koordinierten Lehnsherren und Lehnsleuten entwickeln können.

Eine solche Entwicklung des modernen Völkerrechts erschien damals noch nicht notwendig, weil die entsprechenden Beziehungen in einen Rechtsraum fielen, der durch die Autorität von Kaiser und Papst jedenfalls partiell geregelt war. Erst mit dem Entstehen der souveränen Staaten, welche die Vormacht von Kaiser und Papst abgeschüttelt hatten, wurde die Entwicklung eines modernen Völkerrechts möglich, das nach der Glaubensspaltung auch nicht mehr religiös gebunden sein durfte.

Voraussetzung dafür wiederum war die auf römische Autoren zurückgreifende Entwicklung des Gedankens der *Völkerrechtsgemeinschaft* durch die spanischen Theologen des 16. Jahrhunderts¹¹⁾. Dabei konnte das angesichts fehlender Staatenpraxis noch notwendige Naturrecht nicht mehr durch Rückgriff auf die gemeinsame Religion, sondern nur noch auf die die Völkerrechtsgemeinschaft verbindende Wertordnung der griechischen, lateinischen und mittelalterlichen Klassiker gestützt werden. Das erklärt die überaus reichen Zitate der klassischen Autoren in den Werken von Hugo Grotius¹²⁾.

In der Folgezeit wurde mit dem Verblassen des Bewußtseins einer gemeinsamen Tradition, insbesondere durch das Aufkommen des Nationalstaatsgedankens der Inhalt des Völkerrechts von solchen gemeinsamen Werten abgelöst und, wie gezeigt werden wird, in einem doppelten Sinne nur noch auf das Souveränitätsprinzip gestützt: Der Rechtsquelle nach beruht das Völkerrecht, dem Souveränitätsbegriff entsprechend, auf dem Willen der Staaten; inhaltlich wird das Völkerrecht durch den Gedanken der äußeren Souveränität bis ins Detail geprägt. Das war die Voraussetzung dafür, daß sich das Koexistenzvölkerrecht durch das isolierte, ungeplante Staatenhandeln entwickeln konnte und sich wegen seiner Wertentleerung im 19. und 20. Jahrhundert von Europa auf die ganze Welt erstrecken konnte.

Die äußere Souveränität ist dabei nur die nach außen gewendete Kehrseite des Prinzips der inneren Souveränität, wenn man hierunter die Eigenschaft des „Zuhöchstseins“ versteht. Politisch gesehen hängen die innere und die äußere Souveränität dagegen eng voneinander ab, da, wenn der Grundsatz der inneren Souveränität nicht gewahrt ist, Drittstaaten, wie das Beispiel des Heiligen Römischen Reichs Deutscher Nation deutlich zeigt,

¹⁰⁾ Vgl. D. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 1959¹⁰, Reprint 1982, S. 39.

¹¹⁾ Vgl. dazu A. Verdross/B. Simma, *Universelles Völkerrecht*, 1984³, S. 1 ff.

¹²⁾ H. Grotius, *De iure belli ac pacis libri tres*, 1625.

im Rahmen des Grundsatzes „divide et impera“ auch die äußere Souveränität des Staates gefährden können.

Die Prinzipien der Souveränität bestimmen dabei eindeutig den Inhalt des Staatsrechts einerseits und das Völkerrecht andererseits. Nach dem Strukturprinzip der inneren Souveränität ist der innerstaatliche Willensbildungsprozeß grundsätzlich hierarchisch aufgebaut und auf Subordination angelegt. Der Grundsatz der äußeren Souveränität hat dagegen zur Folge, daß das Völkerrecht auf dem gleichen Nebeneinander souveräner Staaten beruht und somit als Koordinationsrecht entwickelt wurde.

Gehen wir dabei über die bisherigen Ansätze der Lehre und Praxis hinaus und entwickeln wir wie für das Prinzip der inneren Souveränität nunmehr die Grundsätze der äußeren Souveränität, zeigt sich, daß das gesamte Koexistenzvölkerrecht nur eine Ausprägung des Prinzips der äußeren Souveränität darstellt¹³). Aus der äußeren Souveränität fließt zunächst einmal der Grundsatz, daß die Staaten in ihrem Handeln frei sind, bis sie auf die Grenzen des objektiven Völkerrechts stoßen, oder besser: auf die subjektiven Rechte der anderen Staaten. Dabei begründet das Souveränitätsprinzip auf der einen Seite die umfassende Handlungsfreiheit des handelnden Staates A, andererseits aber auch Abwehr- und Schadensersatzrechte des Staates B, die gegen den Eingriff in die aus seiner Souveränität fließenden Rechtsgüter (Kompetenzen, Interessen an der Integrität des Gebiets, der Staatsangehörigen und der Organisation) gerichtet sind. Das Koexistenzvölkerrecht begründet deshalb Handlungs- und entgegenstehende Abwehrrechte in jeweils bilateralen Rechtsbeziehungen.

Damit aber können wir die Behauptung nachweisen, daß der gesamte Inhalt des Koexistenzvölkerrechts vom Prinzip der äußeren Souveränität bestimmt wird: Einmal gilt es, die Handlungsfreiheit des Staates A und die Abwehrrechte der anderen Staaten voneinander abzugrenzen und in Wertung dieser Interessen die Kompetenzordnung und damit Abwehr- (Immunitätsrecht, Interventionsverbot, Gewaltverbot) und Schadensersatzansprüche zu bestimmen. Auf der anderen Seite muß die Gebiets-, die Personal- und die Organisationshoheit durch eine Abgren-

zung des Gebiets, der Staatsangehörigkeit und der Organisation näher bestimmt werden: Das aber ist der gesamte Inhalt des in den Lehrbüchern des Völkerrechts gewöhnlich ausschließlich behandelten Koexistenzvölkerrechts.

2. Der Staat als nach außen abgeschlossene Wirkungseinheit

Das Prinzip der äußeren Souveränität hat dabei — diese Grundsätze wurden erst Ende des 19. Jahrhunderts in einer gewissen Übersteigerung dieses Grundsatzes abgeleitet — zur Folge, daß der Staat als eine hierarchisch aufgebaute, nach außen hermetisch abgeschlossene, nach innen hierarchisch aufgebaute Wirkungseinheit erschien, die nach außen nur vom Fürsten bzw. vom Außenminister als Vertreter des Fürsten repräsentiert werden konnte. Die notwendige Konsequenz dieser Auffassung war eine Aufspaltung der früher einheitlich verstandenen Weltrechtsordnung in den Dualismus des Völkerrechts einerseits und des nationalen Rechts andererseits. Das Völkerrecht konnte nach dieser von Heinrich Triepel¹⁴) entwickelten Auffassung im nationalen Rechtsraum nur aufgrund einer Transformation durch den nationalen Gesetzgeber wirken.

Dieser Grundsatz der nach außen abgeschlossenen Wirkungseinheit der Staaten führte im 19. Jahrhundert in einer Überspitzung des Souveränitätsprinzips auch zu dem geschlossenen Handelsstaat nach Johann Gottlieb Fichte, der Leitbild für die Abschottung des staatlichen Innenraums heute vor allem in den Ostblockstaaten wurde. Demgegenüber begründete der Rechtsstaatsgedanke der Freiheit des Menschen den Gegentyp der „offenen Staatlichkeit“¹⁵).

3. Die Rechtskonzeption des Völkerrechts im Wandel

Wie das Prinzip der inneren Souveränität, hat auch der Grundsatz der äußeren Souveränität die Rechtskonzeption des Völkerrechts verwandelt. Mit dem Souveränitätsprinzip eng verbunden war nämlich der Gedanke, daß alles Recht nicht durch Rückgriff auf eine naturrechtliche Spekulation, sondern nur auf den Willen eines übergeordneten Staatsor-

¹³) Zum folgenden vgl. meinen Aufsatz über die äußere Souveränität, in: Archiv des Völkerrechts, 1985, S. 60—86.

¹⁴) H. Triepel, Völkerrecht und Landesrecht, 1899.

¹⁵) Zu diesem Begriff vgl. K. Vogel, Die Entscheidung des Grundgesetzes für die offene Staatlichkeit, 1964.

gans abgeleitet werden konnte. Diese positivistische Auffassung setzte sich auch im Völkerrecht durch. An die Stelle der von Hugo Grotius entwickelten Naturrechtslehre trat zu Beginn des 19. Jahrhunderts die Staatenpraxis als einzige Rechtsquelle des Völkerrechts.

Dabei hatte das Völkerrecht aber erhebliche Schwierigkeiten, das Willensdogma des Positivismus zu übernehmen. Denn abweichend vom nationalen Rechtsraum gab es auf der Ebene des Völkerrechts eine übergeordnete souveräne Zentralinstanz nicht, aus deren Willen das Völkerrecht abgeleitet werden konnte. Dem Prinzip der äußeren Souveränität der Staaten entsprechend wurde deshalb die Bindungswirkung des Völkerrechts auf die Selbstbindung des Staates isoliert oder mit anderen zusammenwirkenden Staaten gestützt¹⁶⁾, wenn man nicht wie John Austin mangels eines zentralen Gesetzgebungsorgans oder internationaler Zwangsvollstreckungsmöglichkeiten den Rechtscharakter des Völkerrechts überhaupt leugnete¹⁷⁾.

Die Souveränitätslehre hatte dabei Auswirkungen bis in die einzelnen Verästelungen der Rechtsquellenlehre und bis in den Inhalt des materiellen Völkerrechts hinein. So wurde in Weiterführung einer auf Cornelius van Bynkershoek zurückreichenden Tradition die Völkergewohnheitsrecht begründende Staatenpraxis als ein Völkerrechtsvertrag gedeutet, an den nur die Staaten gebunden sind, die eine entsprechende Praxis ausdrücklich gesetzt oder der Praxis der anderen Staaten stillschweigend zugestimmt haben.

Nur eine solche Konstruktion entsprach der Hegelschen Konzeption des Völkerrechts als „Außenstaatsrecht“, nach welcher die Bindungswirkung des Völkerrechts auf dem Willen jedes einzelnen Staates beruht. Da das gesamte innen und außen geltende Recht vom souveränen Staat abgeleitet war, stellten natürlich auch nur die Staaten originäre Völkerrechtssubjekte dar. Die Völkerrechtssubjektivität der internationalen Organisationen und der Individuen wurde deshalb lange Zeit geleugnet und erst gegen Mitte des 20. Jahrhunderts voll anerkannt¹⁸⁾. Dabei gilt aufgrund des Souveränitätsprinzips noch heute der

Grundsatz, daß es sich hierbei um eine abgeleitete Völkerrechtssubjektivität handelt, die nur aus von den Staaten abgeschlossenen Verträgen fließen kann und über welche die Staaten auch wieder frei verfügen können.

Diese umfassende Verfügungsgewalt der Staaten vor allem über die Individualrechte im Völkerrechtsraum beruht dabei neben dem Gedanken, daß die Rechtspositionen der dem Staat ein- und untergeordneten juristischen und natürlichen Personen nur vom Staat abgeleitet sind und deshalb vom Staat auch beliebig wieder aufgehoben werden konnten, auf dem ebenfalls aus dem Souveränitätsprinzip fließenden Grundsatz der „Mediatisierung“ der Individuen, der auf dem Konzept gründet, daß die Individuen in dem nach außen gegenüber dem Völkerrechtsraum strikt abgeschlossenen, impermeablen staatlichen Rechtsraum stehen und deshalb vom Völkerrecht nicht erfaßt werden können. Ersetzt man mit den auch im Völkerrechtsraum — wie die internationalen und regionalen Menschenrechtspakte deutlich zeigen — geltenden Prinzipien das Souveränitätsprinzip durch das Rechtsstaatsprinzip, beruht die Mediatisierung der Individuen und deshalb auch die Verfügungsgewalt der Staaten über die Individualrechte dagegen auf der Tatsache, daß, da das Völkerrecht mangels obligatorischer Gerichtsbarkeit nicht in einem Gerichtsverfahren, sondern im politischen Willensbildungsprozeß der Staaten durchgesetzt wird, die Staaten die Rechtspositionen ihrer Angehörigen im internationalen Rechtsraum repräsentieren müssen, weil das Individuum in einem solchen Willensbildungsprozeß kaum eine Durchsetzungschance besitzt. Daß dabei das Souveränitäts- und Rechtsstaatsprinzip auch heute noch im Völkerrechtsraum im Gegensatz zum nationalen Rechtsraum die Verfügungsgewalt der Staaten über die Individualrechte begründet, zeigt die Tatsache, daß nach den Prinzipien der Wiener Vertragsrechtskonvention gegen die Grundrechte der nationalen Verfassungen verstoßende Völkerrechtsverträge in vollem Umfang gültig sind. Dieser Grundsatz, daß die Staaten „Herren der Verträge“ sind, gilt dabei heute noch bis in das Europäische Gemeinschaftsrecht hinein: Danach können die Regierungen im Ministerrat nicht nur als Organ der EG die satzungsgemäßen Kompetenzen des Ministerrats, sondern als Vertreter der Staaten auch die Fülle der Hoheitsgewalt der Staaten mit der Folge ausüben, daß sie die Gründungsverträge der EG durch einseitige,

¹⁶⁾ Vgl. H. Triepel (Anm. 14).

¹⁷⁾ J. Austin, *Lectures on Jurisprudence or the Philosophy of Positive Law*, 1885⁵.

¹⁸⁾ Zur Entwicklung der Völkerrechtssubjektivität der internationalen Organisationen und der Individuen vgl. A. Verdross/B. Simma (Anm. 11), S. 66 ff., 79 ff.

in Verträge umgedeutete Beschlüsse auch außerhalb der in den Satzungen vorgesehenen Änderungsverfahren verbindlich ändern und ergänzen können¹⁹⁾.

4. Das Auseinanderfallen von rechtlicher und politischer Souveränität

Von der bisher besprochenen rechtlichen Bedeutung des Souveränitätsprinzips ist seine politische Bedeutung zu unterscheiden. In der Tat haben alle Staaten der Völkerrechtsge-

meinschaft, obwohl sie rechtlich gesehen souveräne Staaten geblieben sind, politisch gesehen ihre Souveränität weitgehend dadurch verloren, daß sie in fast allen Bereichen des staatlichen Lebens von anderen Staaten abhängig geworden sind. Dieses Auseinanderfallen der rechtlichen und der politischen Souveränität zeigt sich insbesondere bei den „Satellitenstaaten“ des Ostblocks, deren mangelnde politische Souveränität allerdings in der im Rahmen des proletarischen Internationalismus entwickelten Breschnew-Doktrin auch rechtlich allmählich abgebaut wurde.

III. Vom Koexistenzvölkerrecht zum Kooperationsvölkerrecht

1. Ausweitung der Staatsaufgaben

Bis zur Mitte, teilweise bis zum Ende des 19. Jahrhunderts konnten die damals wegen des Zensuswahlrechts tonangebenden Besitzbürger ihre Interessen weitgehend isoliert oder im Zusammenwirken mit den anderen Gliedern der Gesellschaft im Rahmen der klassischen Freiheiten ohne Leistungen des Staates befriedigen. In der liberalen Konzeption waren deshalb die Staatsaufgaben auf den Schutz dieser klassischen Freiheiten, d. h. aber auf die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nach innen und nach außen beschränkt (Nachtwächterstaat Ferdinand Lassalles, „Etat-gendarme“ nach der französischen Definition).

Seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts mußte der Staat auch die Interessen der nunmehr wahlberechtigten Arbeitnehmer wahrnehmen, die für die Durchsetzung ihrer sozialen Grundrechte auf Leistungen des Staates zunehmend angewiesen waren. Darüber hinaus waren nunmehr auch die Bürgerschichten von den Leistungen des Staates im Bereich der Daseinsvorsorge (Wasser, Energie, Gas usw.) abhängig. Die Folge war, daß sich die Staatsaufgaben von der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auf alle modernen Wohlfahrtsaufgaben erstreckten und neben die klassischen Grundrechte seit der Zeit der Weimarer Reichsverfassung soziale Grundrechte oder — wie im Grundgesetz — das Sozialstaatsprinzip traten. Darüber hinaus konnte seit der Mitte des 19. Jahrhun-

derts auch der isoliert handelnde Staat die Allgemeininteressen seiner Bevölkerung nicht mehr allein befriedigen; er war zu diesem Zweck auf die Zusammenarbeit mit den anderen Staaten angewiesen.

2. Auswirkungen auf die Völkerrechtsordnung

Diese Entwicklung hatte erhebliche Auswirkungen auf die Struktur und damit auf den Inhalt der Völkerrechtsordnung:

a) Souveränitätsverzicht durch internationale Kooperation

Zunächst einmal wurde die Aufrechterhaltung und Erweiterung der Souveränitätselemente (Gebiets-, Personal- und Organisationshoheit mit den dazugehörigen Integrationsinteressen) nicht mehr als einziges oder zumindest als letztes Ziel des staatlichen Handelns und der Völkerrechtsordnung als „geronnener“ Außenpolitik begriffen. In den Vordergrund traten nun vielmehr — auch unter der Einwirkung des Demokratie-, des Rechts- und des Sozialstaatsprinzips — die Wohlfahrtsinteressen der Bevölkerung. Die Souveränität und ihre einzelnen Elemente waren folglich nicht mehr Endziele der Politik, sondern nur noch Mittel zur Erreichung dieser neuen Endziele. Wenn und soweit die Allgemeininteressen der Völker dies verlangten, konnten diese Souveränitätselemente damit nunmehr auch aufgegeben werden.

Ein solcher Souveränitätsverzicht wurde durch die den Allgemeininteressen dienende internationale Kooperation in mehrfacher Beziehung erforderlich. Auf der einen Seite verlangte der Grundsatz der Rechtssicherheit, der allein die für die Allgemeininteressen er-

¹⁹⁾ Vgl. dazu einerseits I. Seidl-Hohenveldern, Immunität Internationaler Organisationen in Dienstrechtstreitfällen, 1981, andererseits A. Bleckmann, Internationale Beamtentreitigkeiten vor nationalen Gerichten, 1981.

forderlichen Gegenleistungen der anderen Staaten gewährleisten konnte, daß die für die internationale Kooperation erforderlichen Entscheidungen rechtlich verbindlich waren und automatisch durchgesetzt wurden. Die Folge war eine relativ schnelle Weiterentwicklung des internationalen Vertragsrechts.

Es ist nicht erstaunlich, daß die Wiener Vertragsrechtskonvention von 1969 als eine der ersten Kodifikationen der UNO verabschiedet wurde und daß auf der Grundlage „pacta sunt servanda“ sich ein dichtes Netz von vor allem multilateralen Völkerrechtsverträgen entwickelte. Die immer neuen, wenn meist auch gescheiterten Anläufe der Völkerrechtsgemeinschaft zur Einführung einer obligatorischen Gerichtsbarkeit zeugen von dem tief empfundenen Bedürfnis nach wachsender Rechtssicherheit. Am weitesten ging der Souveränitätsverzicht aber bei der notwendig gewordenen kontinuierlichen Zusammenarbeit der Staaten in den internationalen und vor allem in den supranationalen Organisationen, in denen die Staaten auf ihr Ermessen bei der Entscheidung verzichteten, wann sie mit welchen Staaten bindende Vereinbarungen schließen sollten. Der Souveränitätsverzicht ging dabei über die Einführung des Mehrheitsprinzips bis — in der EG — zur automatischen unmittelbaren Wirkung der internationalen Beschlüsse im nationalen Rechtsraum.

Dieser Entwicklung kam dabei zugute, daß die Souveränität und ihre Elemente von der durchaus herrschenden Lehre im Völkerrecht nie als an bestimmten Allgemeininteressen ausgerichtete Kompetenzen, sondern immer nur als subjektive Rechte der Staaten verstanden worden sind, welche die Staaten zur Verfolgung beliebiger Ziele ausüben und über die sie deshalb auch frei verfügen konnten. So wird es erklärlich, daß die überaus starken Beschränkungen der Souveränität, denen die Staaten aufgrund des im Kooperationsvölkerrecht immer dichter werdenden Netzes der völkerrechtlichen Verträge unterworfen werden, nicht eigentlich als Widerspruch zum Souveränitätsprinzip verstanden wurden. Auch die nunmehr notwendige Zusammenarbeit in internationalen Organisationen, die Unterwerfung unter die internationale Gerichtsbarkeit wurde so ermöglicht.

Allerdings bildete und bildet die staatliche Souveränität noch heute die letzte Hemmschwelle für einen starken Verzicht auf Souveränitätsrechte. Dabei wird die Souveränität teilweise, wie von den Staaten des Ostblocks und den Entwicklungsstaaten, immer noch als

eines der letzten Ziele des staatlichen Handelns begriffen, auf die man mit Ausnahme des Vertragsschlusses nicht verzichten darf. In den westlichen, vor allem in den europäischen Staaten bildet das Souveränitätsprinzip dagegen die Untergrenze der staatlichen Verpflichtungen. In der Tat ist mangels der notwendigen Homogenität in den internationalen und supranationalen Organisationen nicht sichergestellt, daß eine Mehrheitsentscheidung der Staaten die Interessen der Minderheit hinreichend berücksichtigen wird oder daß die Mehrheit eines Tages zur Minderheit wird. Nur das mit der Einstimmigkeit verbundene „Vetorecht“ der Staaten sichert so die Berücksichtigung auch der eigenen Interessen.

Darüber darf die Tatsache nicht hinwegtäuschen, daß zahlreiche internationale Organisationen, insbesondere die UNO und ihre Sonderorganisationen, das Mehrheitsprinzip eingeführt haben²⁰⁾. Eine solche Entwicklung wird von den Staaten nur akzeptiert, wenn und soweit die innerstaatliche Durchsetzung der Entscheidungen dieser Organisationen noch nicht gesichert wird, so daß den Staaten bei der Entscheidung über den Vollzug der internationalen Beschlüsse ein breiter Ermessensspielraum zusteht. Das ist angesichts der fehlenden internationalen Zwangsvollstreckung und der Tatsache, daß im Gegensatz zu den Verträgen und zum Völkergewohnheitsrecht das nationale Verfassungsrecht in der Regel die Beschlüsse der internationalen Organisationen nicht in nationales Recht transformiert und so den innerstaatlichen Vollzug automatisch sichert, auch der Fall, wenn und soweit die Beschlüsse der internationalen Organisationen rechtlich verbindlich sind. Wenn dagegen die Rechtsakte der supranationalen Organisationen wie die der EG in Durchbrechung der Impermeabilität der Staaten im innerstaatlichen Rechtsraum mit höherem Rang als alle nationalen Rechtssätze unmittelbar innerstaatlich wirken²¹⁾ und damit das Vollzugsermessen der Staaten auf Null reduziert wird, halten die Staaten wie im Ministerrat der EG auch dann an dem Grundsatz der Einstimmigkeit fest, wenn die Verträge ein Mehrheitssystem eingeführt haben.

²⁰⁾ Zum Stand der Entwicklung des Mehrheitsprinzips in den internationalen Organisationen vgl. I. Seidl-Hohenveldern, *Das Recht der internationalen Organisationen*, 1985⁴, S. 145f.

²¹⁾ Vgl. A. Bleckmann, *Europarecht. Das Recht der EWG*, 1985⁴, S. 63ff., insbesondere für Richtlinien S. 74f.

Der Grund hierfür ist, daß — wie bei der nationalen Verfassung das Demokratieprinzip — den Staaten die durch ihr Vetorecht gesicherte Richtigkeit der Entscheidungen wichtiger ist als der Grundsatz, daß zum Schutz der nationalen Allgemeininteressen überhaupt eine internationale Entscheidung ergeht und diese Entscheidung tatsächlich auch lückenlos durchgesetzt wird. Ein Fortschritt der Entwicklung der internationalen Organisationen ist also nur möglich, wenn und soweit es gelingt, daß, wie in den europäischen Gründungsverträgen, durch ein bestimmtes Abschlußverfahren (Stimmwägung, Notwendigkeit so zahlreicher Stimmen, so daß jeweils zumindest ein Staat der Staatengruppe mit gemeinsamer Interessenlage zustimmen muß, Schutz der „Grundrechte“ der überstimmten Staaten in Verbindung mit einer Gerichtskontrolle, die sich auch auf die Frage richtet, ob Garantien für eine sachlich-gerechte Abwägung der Interessen vorliegen) die Richtigkeit der Entscheidungen der internationalen Organisationen gewährleistet wird.

b) Neues Rechtsverständnis im Völkerrecht

Die liberale, von John Locke entwickelte, durch Jeremy Bentham und John Stuart Mill vertiefte Lehre hat dabei gesehen, daß die Allgemeininteressen des Volkes letztlich mit den Interessen der Individuen identisch sind, oder besser: mit den durch die klassischen und sozialen Grundrechte im weitesten Sinne geschützten Individualinteressen, die heute auch auf der internationalen und regionalen Ebene durch Menschenrechtspakte geschützt werden. Damit aber ist der Weg frei für ein neues, das positivistische Willensdogma überwindende Rechtsverständnis auch im Völkerrecht. Das zeigt sich im Völkerrecht allerdings bisher nur in der Tatsache, daß die — weiterhin von den Staaten abgeleitete — Völkerrechtssubjektivität der internationalen Organisationen, der INGOs (NON-GOUVERNEMENTALE INTERNATIONALE ORGANISATIONEN) und der Individuen weitgehend anerkannt wird. Naturrechtliche Gedankengänge zeigen sich dabei auch in der Anerkennung zwingenden Völkerrechts, bei dessen Verletzung die bi- und multilateralen Verträge nichtig sind, und in den allgemeinen Rechtsgrundsätzen als dritte echte Rechtsquelle des Völkerrechts und insbesondere des Europäischen Gemeinschaftsrechts, die aus dem Vergleich des nationalen Rechts — besser: aus der gemeinsamen Rechts- und Verfassungstradition der Mitgliedstaaten — zu entwickeln sind. Denn wenn auch die Be-

gründung für die Verbindlichkeit dieser allgemeinen Rechtsgrundsätze je nach den Autoren sehr unterschiedlich verlaufen mag, handelt es sich bei der „gemeinsamen Verfassungstradition der Mitgliedstaaten“ in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs²²⁾ doch letztlich um eine philosophische Grundhaltung, welche der Naturrechtslehre nahe verwandt ist.

c) Konsequenzen für das Koexistenzvölkerrecht

Wenn ferner die Endziele der Außenpolitik der Staaten und damit das Völkerrecht als die „geronnene“ Außenpolitik vom Souveränitätsprinzip auf die Wohlfahrtsinteressen der Individuen ausgedehnt worden sind, hat das entscheidende Konsequenzen auch für das an sich weiterbestehende Koexistenzvölkerrecht. Denn die Interessen des handelnden Staates und des Staates, in dessen Rechte der handelnde Staat eingreift, werden sich nunmehr von der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auf die Gesamtheit der Wohlfahrtsinteressen erstrecken. Das hat zur Folge, daß der Umfang der beiderseitigen Handlungsfreiheiten und Abwehrrechte sich entsprechend erweitert. Die Problematik des damit angesprochenen, durch das sogenannte Interventionsverbot²³⁾ nur teilweise gelösten Problems verschärft sich dabei noch durch die Tatsache, daß infolge der Interdependenz in einer zunehmend kleiner werdenden Welt heute fast jedes an sich rein innerstaatliche Handeln des Staates A in die völkerrechtlich geschützten Interessen der anderen Staaten eingreift. Die Folge ist, daß das Problem der Abgrenzung der gegenseitigen Kompetenzen und Rechte nicht möglich ist, sondern eine Interessenabwägung im Einzelfall erforderlich wird, zu welcher die Staaten im Rahmen des völkerrechtlichen Rechtsmißbrauchs verpflichtet sein dürften.

Im Zeitalter des Koexistenzvölkerrechts, also des Nebeneinanders souveräner und gleicher Staaten, bestand die Intervention des Staates A in die Souveränitätsinteressen des Staates B meistens in kriegerischen Besetzungen. Dagegen bot das damals ohnehin wenig effektive Völkerrecht keinen hinreichenden Schutz. Dieser Schutz konnte deshalb nur in der eigenen oder in der Macht der Allianzen gesucht werden. Auf der anderen Seite hoffte

²²⁾ Vgl. A. Bleckmann (Anm. 21), S. 109.

²³⁾ Zum Interventionsverbot im Völkerrecht vgl. die Literatur bei A. Verdross/B. Simma (Anm. 11), S. 300 ff.

jeder Staat, weil sein Ziel die Aufrechterhaltung und Erweiterung der Souveränitätselemente war, durch einen Krieg und durch Annexionen seine Macht und sein Prestige vermehren zu können. Die notwendige Folge war, daß das Koexistenzvölkerrecht der Handlungsfreiheit größeres Gewicht als den Abwehrrechten verlieh und deshalb diese Abwehrrechte nur recht rudimentär ausgestaltet wurden.

Im Zeitalter des Kooperationsvölkerrechts wachsen dagegen die Zahl und der Umfang der Interventionen in die Souveränitätsinteressen sprunghaft durch fast jedes Handeln, das an sich im innerstaatlichen Bereich verbleibt. Dagegen ist ein Schutz durch militärische Macht nicht mehr möglich. Darüber hinaus verbietet sich die militärische Gewalt auch wegen der ungeheuren Wirkungen der modernen Waffen. Andererseits ist das Völkerrecht, weil die Staaten auf die Gegenleistungen der anderen Staaten angewiesen sind und weil sich eine entsprechende öffentliche Meinung gebildet hat, heute wesentlich effektiver als im 19. Jahrhundert. Niemand verfällt deshalb mehr auf den abwegigen Gedanken, das Völkerrecht stelle kein echtes Recht dar. Aus all diesen Gründen haben sich zu Lasten der Handlungsfreiheit die Abwehrrechte im Kooperationsvölkerrecht verstärkt.

d) Sicherung der Richtigkeit der Entscheidungen

Auf der nationalen Ebene wird zunehmend anerkannt, daß das Demokratieprinzip und damit der Wille des Souveräns und auch des souveränen Staates am Rechts- und Sozialstaatsprinzip, d. h. aber an den klassischen und sozialen Grundrechten, seine letzte Grenze findet, wenn diese Grundrechte heute auch noch nicht als einzige legitime Ziele des staatlichen Handelns begriffen werden. Das hat seine Ursache in der Tatsache, daß im Völkerrecht und im nationalen Recht das Organisationsrecht einschließlich des Souveränitätsprinzips und damit das mit dem Souveränitätsprinzip gekoppelte Demokratieprinzip letztlich nur als Mittel zur Durchsetzung der durch die klassischen und sozialen Grundrechte geschützten Individualinteressen begriffen werden.

In der Tat hatte das Demokratieprinzip in der Sicht von Jean Jacques Rousseau als der in diesem Bereich auch heute noch verbindlichen Autorität zwei unterschiedliche Ziele, wengleich diese Zwecke in seinem „Contrat social“ nicht deutlich auseinandergehalten

wurden. Einmal sollte die unmittelbare Demokratie, dem alten Traum vom Abbau der Fremdherrschaft und den klassischen Freiheiten entsprechend, die Fremdherrschaft durch den Fürsten aufheben. In der modernen Massendemokratie spielt diese Funktion wegen der Einflußlosigkeit der isolierten Individuen, die sich nicht mehr mit der Volksgemeinschaft identifizieren, auf den politischen Willensbildungsprozeß heute kaum noch eine Rolle. Die Verwirklichung des alten Menschheitstraums des Abbaus der Herrschaft des Menschen über den Menschen wird heute nicht mehr eigentlich durch die Selbstherrschaft, sondern durch die „rule of law“, also die Herrschaft des Gesetzes oder besser: die Herrschaft der Verfassung, gesucht. Danach ist der Staat durch die Verfassung so aufzubauen, daß sich kein Staatsorgan einschließlich des Volkes der Bindungswirkung der Verfassung entziehen kann.

Daß eine unmittelbare Demokratie nur durch die Übernahme auch des Mehrheitsprinzips funktionsfähig wird, hat auch Rousseau deutlich gesehen. Er begründete dabei die Mehrheitsherrschaft mit der Tatsache, daß die Mehrheit auch die zumindest „wahren“ Interessen der Mehrheit, also die *volonté générale* der Gemeinschaft verwirklicht. Die beste Interpretation dieses bei Rousseau sehr unbestimmt bleibenden Begriffs der *volonté générale* findet sich bei John Rawls²⁴⁾: Die Rückbindung an den Wählerwillen sichert nach dieser Konzeption eine sachlich-gerechte Abwägung der durch die klassischen und sozialen Grundrechte geschützten Interessen der Individuen durch das Parlament.

Nachdem also das Souveränitätsprinzip durch die Monopolisierung der Macht beim Fürsten die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gewährleistet hatte sollte das Demokratieprinzip das nunmehr in den Vordergrund tretende Bedürfnis nach der Richtigkeit der staatlichen Entscheidung sicherstellen, die angesichts der Tatsache, daß der Fürst seinen eigenen, egoistischen Interessen folgte, die sich nicht notwendig mit den Allgemeininteressen deckten, durch das Souveränitätsprinzip nicht gewährleistet schien.

Ebenso verlief die Entwicklung des Völkerrechts. Zumindest seit der Wiener Vertragsrechtskonvention von 1969²⁵⁾ ist anerkannt, daß Verträge, welche gegen das zwingende Völkerrecht verstoßen, nichtig sind. Unter

²⁴⁾ J. Rawls, A Theory of Justice, 1972, Reprint 1976.

zwingendem Völkerrecht werden dabei die Normen verstanden, die im Allgemeininteresse der Völkerrechtsgemeinschaft, d. h. aber doch wohl zum Schutz der durch die klassischen und sozialen Grundrechte geschützten Individualinteressen, erlassen worden sind²⁵). Damit findet aber auch das Souveränitätsprinzip in den Allgemeininteressen, d. h. aber im „Rechts- und Sozialstaatsprinzip des Völkerrechts“, seine letzten Grenzen.

Die moderne Völkerrechtsentwicklung geht aber über diese Ansätze weit hinaus. In der Tat wird im nationalen Recht anerkannt, daß der Staat nur im öffentlichen Interesse handeln darf. Auch für das Völkerrecht wird nun zunehmend die Auffassung vertreten, daß die Staaten bei ihrem Handeln im internationalen Rechtsraum nur die Allgemeininteressen der Völkerrechtsgemeinschaft verwirklichen dürfen. Aus den Rechtsinstituten des *détournement de pouvoir* und des *abus de droits* im französischen Verwaltungs- und Privatrecht hat in der Tat Nikolaos Politis 1926 das Institut des Rechtsmißbrauchsverbots entwickelt²⁷). In dieselbe Richtung zielt letztlich die Auffassung von Georges Scelle, daß die Staaten bei der Ausübung der auswärtigen Gewalt nicht nur innerstaatliche, sondern doppel-funktionell als Organe der Völkerrechtsgemeinschaft auch Befugnisse dieser Gemeinschaft ausüben²⁸).

Die früher weitgehend als subjektive Rechte verstandene Souveränität der Staaten, welche diesen das Recht zum freien Belieben verlieh, wird heute also zunehmend als an die Allgemeininteressen der Völkerrechtsgemeinschaft gebundene Kompetenz verstanden. Die Tatsache, daß das Rechtsinstitut des Rechtsmißbrauchs im Völkerrecht noch sehr umstritten ist²⁹), zeigt dabei, daß diese Konzeption sich bisher noch nicht voll durchsetzen konnte.

²⁵) Text in: Sartorius II, Internationale Verträge. Europarecht.

²⁶) Zum ius cogens vgl. die Literatur bei A. Verdross/B. Simma (Anm. 11), S. 328.

²⁷) N. Politis, *Le problème des limitations de la souveraineté et la théorie de l'abus des droits dans les rapports internationaux*, in: RdC ((Recueil des cours de l'Académie internationale de la Haye. 6 (1925), S. 5 ff., 77 ff.

²⁸) Vgl. die eingehende Darstellung bei H. Wiebringhaus, *Das Gesetz der funktionellen Verdoppelung*, 1955².

²⁹) Vgl. zuletzt (ablehnend) R. K. Neuhaus, *Das Rechtsmißbrauchsverbot im heutigen Völkerrecht*, 1984.

e) *Allgemeininteressen der Völkerrechtsgemeinschaft*

Wenn diese Interessen auch sehr schwer zu definieren und von den Interessen der einzelnen Staaten abzugrenzen sind, haben sich heute schon neben den staatlichen Interessen Allgemeininteressen der gesamten Völkerrechtsgemeinschaft entwickelt. Solche Interessen werden auf der nationalen Ebene von der Zentralverwaltung definiert und durchgesetzt. Da es im Völkerrecht solche zentralen Organe nicht gibt, werden auch die Allgemeininteressen der Völkerrechtsgemeinschaft von den einzelnen Staaten durchgesetzt. Das bedeutet, daß für die Mitgliedstaaten entsprechende subjektive Rechte entstehen, die sie etwa durch eine Klage vor internationalen Gerichten oder durch eine Repräsentation durchsetzen können.

f) *Teilhaberrechte im Völkerrecht*

Wir haben gesehen, daß die Souveränität auf der einen Seite die Handlungsfreiheit des Staates A, auf der anderen Seite Abwehrrechte des Staates B begründet. Deshalb kann man festhalten, daß — wie die Lehre des 18. Jahrhunderts richtig gesehen hat — die Souveränität den Grundrechten der Individuen ähnelt, die ebenfalls im Laufe der historischen Entwicklung unterschiedliche Funktionen entwickelt haben. Wie im nationalen Recht die sozialen Grundrechte haben sich dabei im Kooperationsvölkerrecht aus dem Souveränitätsprinzip ebenfalls Teilhaberrechte in einem mehrfachen Sinne entwickelt. Zunächst einmal gilt hier der Grundsatz, daß die Staaten aufgrund des Souveränitätsprinzips grundsätzlich nur an Rechtssätze des Völkerrechts gebunden sind, denen sie zugestimmt haben. Wie das Demokratieprinzip im nationalen Recht soll dieses „Vetorecht“ der Staaten sicherstellen, daß die Interessen aller Staaten im politischen Willensbildungsprozeß auf der internationalen Ebene hinreichend berücksichtigt werden. Soweit dies nicht der Fall ist, gilt heute auch auf der Rechtsebene mit dem Rechtsmißbrauchsverbot der Grundsatz, daß die Staaten alle betroffenen Interessen sachlich-gerecht miteinander abzuwägen haben. Auf diesen Prinzipien der Gerechtigkeit beruht auch der von den Entwicklungsstaaten erhobene Anspruch auf eine neue Weltwirtschaftsordnung, die zu einer gerechteren Verteilung des Bruttosozialprodukts in der Welt führen soll.

Neuere Entwicklungen des Minderheiten- und Nationalitätenrechts

I. Definitionsprobleme

Minderheitenschutz ist überall dort notwendig, wo durch Mehrheitsentscheidungen Gruppeninteressen berührt werden können. So ist ein Minderheitenschutz etwa im Parlamentsrecht, im Hochschulrecht, im Betriebsverfassungsrecht, im Aktienrecht und in ähnlichen Bereichen denkbar. Das völkerrechtliche Minderheitenrecht schützt ethnische Minderheiten, d. h. Gruppen von Menschen, für die jeweils die Ethnizität das entscheidende Kriterium für die Gruppenzugehörigkeit ist. Weitere Merkmale, wie z. B. die Religionszugehörigkeit, treten manchmal hinzu und verstärken das Gruppenbewußtsein, sind aber nach neuerer Terminologie nicht ausschlaggebend. Schon diese Tatsache spiegelt eine bedeutsame geschichtliche Entwicklung wider; denn die Wurzeln des modernen völkerrechtlichen Minderheitenschutzes liegen im religiösen Minderheitenschutz, der mit dem Augsburger Religionsfrieden von 1555 begann. Heute wird der religiöse Minderheitenschutz, der nicht mit dem Schutz einer ethnischen Gruppe verknüpft ist, unter der Überschrift „Religionsfreiheit“ behandelt.

Aber mit der Beschränkung auf ethnische Gruppen beginnen erst die eigentlichen Definitionsprobleme. Begriffe wie „ethnische Minderheit“, „nationale Minderheit“, „Nationalität“ und „ethnische Gruppe“ sind ebenso schwer definierbar wie „Volk“ und „Nation“. Vereinfachend kann gesagt werden, daß eine Minderheit im Sinne des Völkerrechts durch dieselben Definitionsmerkmale gekennzeichnet ist wie das Volk: gemeinsame Sprache, gemeinsame Kultur, gemeinsames historisches Schicksal. Die Minderheit erscheint somit prinzipiell als dasselbe wie ein Volk oder eine Nation, jedoch ohne Staat. Ferner wird mit ihr die Vorstellung von einer relativen zahlenmäßigen Kleinheit verbunden.

Bei letzterem ist jedoch Vorsicht geboten. Schon vor mehr als einem halben Jahrhundert schrieb ein österreichischer Experte: „Minderheitscharakter ist eben etwas anderes als bloß geringere Größe des Siedlungsgebietes und der Siedlungsdichte, wie sie auf den Völkerkarten zur Darstellung kommen ... Die

Grundlage der Existenz einer Minderheit ist rassische, kulturelle und wirtschaftliche Eigenart einer Volksgruppe; zu diesen einigenden Merkmalen muß noch die Gemeinsamkeit bedeutenden Erlebens, Schicksalsgemeinschaft, hinzukommen. Das Wesen einer nationalen Minderheit macht das Vorhandensein eines gepflegten, kräftigen Existenzwillens aus. Dieser erst macht aus einer ethnisch eigenartigen Gruppe eine nationale Minderheit.“¹⁾

In der Völkerbundsära, die eine wahre Flut von Literatur zum Minderheitenrecht hervorbrachte^{1a)}, orientierten sich die meisten Theoretiker an den damals real existierenden Minderheitenproblemen. Der Völkerbund selbst definierte: „Unter Minderheiten versteht man den Kreis der Personen anderer Rasse, Religion oder Sprache als derjenigen der Mehrheit der Bevölkerung des betreffenden Landes. Diese Minderheiten sind wiederum zweierlei Art, nämlich: a) Staatsangehörige einer fremden Macht; b) Staatsangehörige desselben Landes.“²⁾

Die Vereinten Nationen legen ihrer Arbeit eine andere Definition zugrunde: „Minderheitenschutz ist der Schutz von nicht herrschenden Gruppen, die wegen ihres gemeinsamen Wunsches auf Gleichbehandlung mit der Mehrheit ein bestimmtes Maß von Sonderbehandlung fordern, um ihre grundlegenden Eigenschaften, die sie von der Mehrheit der Bevölkerung unterscheiden, zu bewahren ... Die grundlegenden schutzwürdigen Eigenschaften sind Abstammung, Sprache und Religion. Eine Minderheit ist nur schutzwürdig, wenn sie der Regierung ihres Staates ungeteilt

¹⁾ Viktor Guttman, Die theoretischen Grundlagen der Minderheitenfrage, Fünfkirchen 1931², S. 7f.

^{1a)} Eine 1938 erschienene Bibliographie füllte bereits 265 Seiten. Vgl. Jacob Robinson, Das Minoritätenproblem und seine Literatur, Berlin—Leipzig 1928.

²⁾ Die Definition ist enthalten in einer vom Sekretariat des Völkerbundes (Nachrichtenabteilung) ohne Autorengabe veröffentlichten Schrift „Der Völkerbund und der Schutz der Minderheiten“, Genf 1923, S. 7.

Treue entgegenbringt. Ihre Angehörigen müssen Staatsbürger des Staates sein.“³⁾

Auf der Grundlage eines Berichts von Francesco Capotorti aus dem Jahre 1972 wurde die Definition gestrafft: „1. Der Begriff Minderheit schließt nur jene nichtherrschenden Gruppen in einer Bevölkerung ein, die stabile ethnische, religiöse oder sprachliche Traditionen oder Kennzeichen besitzen und zu bewahren wünschen, die sich deutlich von jenen der übrigen Bevölkerung unterscheiden; 2. derartige Minderheiten sollten auf jeden Fall eine genügende Zahl von Personen umfassen, die ausreicht, um derartige Traditionen oder Charakteristika zu bewahren; 3. solche Minderheiten müssen dem Staat gegenüber, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, loyal sein.“⁴⁾

Die Gegenüberstellung der Definitionen des Völkerbunds und der UNO zeigt, daß heute der Begriff der Minderheit für diejenigen Gruppen reserviert ist, die sich nicht in der Fremde, sondern in ihrer Heimat befinden. Im geltenden Völkerrecht wird der Minderheitenschutz deutlich vom Recht der Ausländerbehandlung abgegrenzt. Dagegen gehört der in den beiden UNO-Definitionen enthaltene Hinweis auf die Loyalität, die die Angehörigen einer Minderheit dem Territorialstaat schulden, nicht zur juristischen Definition der Minderheit. Eine illoyale Minderheit bleibt trotz ihrer Illoyalität eine Minderheit. Eine andere Frage ist es, ob eine illoyale Minderheit vom Recht geschützt werden soll. Diese Frage ist im völkerrechtswissenschaftlichen Schrifttum im Zusammenhang mit dem Selbstbestimmungsrecht — und dort insbesondere bei der Spezialfrage, ob das Selbstbe-

stimmungsrecht der Völker ein Recht auf Sezession beinhaltet — und dem Rechtsstatus von Befreiungsbewegungen erörtert worden⁵⁾. Die UNO-Definitionen lassen erkennen, daß ihre Autoren den Minderheitenschutz an die Vorbedingung der Loyalität knüpfen. Das entspricht der Struktur des geltenden Völkerrechts, dem ja noch weitgehend internationale Vollzugsorgane fehlen, so daß sein Vollzug überwiegend den Organen der souveränen Staaten obliegt. Von ihnen kann nicht verlangt werden, daß sie eine illoyale Gruppe schützen.

Die Unterscheidung zwischen loyalen und illoyalen Minderheiten führt zu dem Gedanken der Einteilung von Minderheitengruppen überhaupt. In der Literatur ist bereits in der Völkerbundära zwischen geschützten und ungeschützten Minderheiten sowie zwischen echten und unechten, anerkannten und nicht anerkannten Minderheiten unterschieden worden⁶⁾. Die echten Minderheiten wurden — wegen der Lage ihres Siedlungsgebiets inmitten eines von einer anderen ethnischen Gruppe besiedelten Landes — auch „Fern-Minderheiten“ genannt. Unechte Minderheiten sind in dieser Terminologie die sogenannten Grenzland-Minderheiten. Es sind solche, deren Siedlungsgebiete nicht inmitten des fremdvölkischen Staates liegen, sondern an der Grenze zu einem Staat, zu dessen Volk die Minderheit ethnisch gehört. Hierzu meinte damals ein anderer österreichischer Gelehrter: „Liegt ein Volksteil so, daß er mit der Hauptmasse seines Volkes räumlich verbunden ist, so besteht ein Präjudiz dafür, daß er keine Minorität in einem anderen Staate, sondern daß die Grenze falsch gezogen sei.“⁷⁾

II. Völkerrechtliche Grundprobleme

In seinem oben erwähnten Bericht an die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen hat Capotorti am Ende einer sorgfältigen Studie festgestellt: „Die offizielle Haltung der Staaten gegenüber den zu ihrer Bevölkerung gehörenden Minderheitsgruppen ist sehr unterschiedlich. Sie reicht von dem Extrem der verfassungsrechtlichen Anerken-

nung bis zu dem Extrem der Verweigerung jeglicher Anerkennung. Dazwischen gibt es eine Reihe von mittleren Positionen: Anerkennung auf der Grundlage von Spezialgesetzen oder Verwaltungsmaßnahmen oder die einfache Anerkennung privater Institutionen zur Vertretung der Interessen von Minder-

³⁾ Die Definition wurde von einer Unterkommission der UN-Menschenrechtskommission ausgearbeitet; sie ist hier zitiert nach Felix Ermacora, Der Minderheitenschutz in der Arbeit der Vereinten Nationen, Wien — Stuttgart 1964, S. 29f.

⁴⁾ UN-Dokument E/CN.4/Sub.2/L.564 vom 21. 6. 1972.

⁵⁾ Vgl. Eckart Klein, Nationale Befreiungskämpfe und Dekolonisierungspolitik der Vereinten Nationen, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 1976, S. 618ff.

⁶⁾ Vgl. Ludwig Bender, Die Rechtsnatur der nationalen Minderheiten, Diss., Jena 1929, S. 14ff.

⁷⁾ Hans Eibl, Vom Sinn der Gegenwart, Wien — Leipzig 1933, S. 337.

heiten.⁸⁾ Er fügt hinzu, daß auch der Begriff „Anerkennung“, den er in diesem Zusammenhang verwendet, vieldeutig ist. Manchmal bedeutet er, daß eine Minderheitengruppe den Status einer juristischen Person erhält, doch sei dies außerordentlich selten der Fall. Manchmal bedeutet er, daß die Mitglieder der Minderheitengruppe ein Bündel von Rechten erhalten, die dem Schutz der Gruppenexistenz und Gruppenidentität dienen. Manchmal werden nur einzelne Rechte ohne ein umfassendes Gesamtkonzept gewährt, so daß die „Anerkennung“ der Minderheit, die von diesen Rechten mittelbar profitiert, nur partiell oder sporadisch ist. Dagegen könne von einem echten Minderheitenschutz nur gesprochen werden, wenn das Recht der Angehörigen ethnischer Gruppen auf Beibehaltung und Entfaltung ihrer Kultur und auf Gebrauch ihrer Sprache gesichert sei.⁹⁾

Kann das Völkerrecht einen solchen Minderheitenschutz bewerkstelligen? Das Völkerrecht ist zu keiner Zeit ein Recht der Völker gewesen, sondern immer ein Recht der Staaten, und das ist trotz aller Fortschritte im Bereich der Menschenrechte und trotz der Anerkennung des Selbstbestimmungsrechts der Völker als Bestandteil der geltenden internationalen Rechtsordnung grundsätzlich auch so geblieben. Das Selbstbestimmungsrecht der Völker ist das einzige Recht, dessen Träger Völker und Volksgruppen sind. Bezüglich aller anderen Rechtsnormen können Minderheiten nur Begünstigte, nicht aber Rechtsträger sein.

Nach diesem Prinzip war das Minderheitenschutzsystem des Völkerbunds aufgebaut. Es beruhte auf Verträgen, die den beteiligten Staaten — Vielvölkerstaaten und Garantiemächten — Rechte zuteilten und Pflichten auferlegten. Da die Minderheit, wie im vorstehenden ausgeführt, definitionsgemäß eine Volksgruppe ist, die nicht über einen eigenen Staat verfügt, fehlen ihr die für den Vollzug von Völkerrechtsnormen erforderlichen Organe aber auch dann, wenn sie als Rechtsträger behandelt wird. So kann im Rahmen der herrschenden internationalen Ordnung ein wirksamer Minderheitenschutz nur durch eine Kombination von Völkerrecht und innerstaatlichem Recht erreicht werden. Die völ-

kerrechtliche Verankerung stützt das innerstaatliche Recht, die innerstaatliche Normierung vollzieht den völkerrechtlichen Schutz und trägt als „Staatenpraxis“ zur Weiterentwicklung des Völkerrechts bei.

Bei alledem sollte nicht vergessen werden, daß gerade im Bereich des Minderheitenschutzes die Grenzen der normativen Kraft von Rechtsregeln nur allzu leicht schmerzlich bewußt werden. Minderheitenschutz verlangt mehr als nur die buchstabengetreue Befolgung positiven Rechts. Hierauf ist in den Antworten auf die Umfrage der schweizerischen Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung wiederholt hingewiesen worden. Man hatte die Kantone unter anderem gefragt, ob das Minderheitenrecht in der neuen Verfassung verankert sein sollte. Der Kanton Zürich antwortete: „Die Frage, ob sich die Minderheiten innerhalb des Staates wohl fühlen, hängt wohl mindestens sosehr wie von verfassungsmäßigen Garantien vom ‚psychologischen Klima‘ zwischen den Bevölkerungsgruppen ab, das nicht verfassungsmäßig geregelt werden kann, sondern durch Erziehung und Informationsaustausch zu schaffen ist.“¹⁰⁾ Noch deutlicher formulierte der Kanton Appenzell: „Das ganze Repertoire, das zum Schutz der Minderheiten ausgedacht werden kann, wird schließlich versagen, wenn es der Mehrheit an der rechten Gesinnung fehlt... Die größte Garantie für die Interessen der Minderheiten beruht auf der in der Schweiz noch gültigen staatsbürgerlichen Kultur, wonach man die Minderheiten schützen *will*.“¹¹⁾

In der völkerrechtlichen Fachliteratur ist viel darüber geschrieben worden, aus welchen Gründen wohl das Minderheitenschutzsystem des Völkerbundes versagt hat. Im Zuge einer solchen Diskussion können viele technische Details angeführt werden. Die letzten Endes entscheidende Ursache haben die beiden Schweizer Kantone in ihrer oben zitierten Antwort aufgezeigt, nämlich die Abneigung der Staaten gegen einen völkerrechtlich abgesicherten Minderheitenschutz. Gerade die Epoche des Völkerbunds, in der Minderheiten- und Territorialprobleme in unheilvoller Weise verquickt wurden, schien die Warnungen der Skeptiker zu bestätigen. Das trug dazu bei, daß nach dem Zweiten Weltkrieg das Wort „Minderheitenrecht“ keinen guten

⁸⁾ Francesco Capotorti, Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, New York 1979, UN-Dokument E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1 (im folgenden zitiert als Capotorti-Bericht), S. 12.

⁹⁾ Capotorti-Bericht (Anm. 8), S. 96.

¹⁰⁾ Arbeitsgruppe für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung, Antworten Bd. 1 (Kantone), Bern 1969/70, S. 70.

¹¹⁾ Ebd., S. 689.

Klang hatte. Gleichzeitig entstand aber auch eine Abneigung gegen den Ausdruck „Minderheit“ als solchen. Dies kam sogar in den Stellungnahmen einzelner Regierungen zum Entwurf eines Minderheitenschutzartikels in der Menschenrechtskonvention der Vereinten Nationen — der dann nicht in die Konvention aufgenommen wurde — zur Sprache. Die rumänische Regierung schrieb wörtlich: „Der Ausdruck ‚nationale Minderheit‘ bezeichnete eine Kategorie von Staatsbürgern, deren politischer, wirtschaftlicher und sozialer Status niedriger war als derjenige von Staatsbürgern, die der Mehrheit angehören.“¹²⁾

So ist es kein Zufall, daß seit etwa zehn Jahren in den englischen Texten der ältere Ausdruck „minority“ in zunehmendem Maße verdrängt wird durch das Wort „ethnic group“. Im deutschen Sprachgebrauch wird das Wort „Minderheit“ durch „Volksgruppe“ ersetzt. In der Zusammensetzung mit dem Wortteil „Recht“ mag zwar das Wort „Minderheitenrecht“ noch überwiegen, aber auch „Volksgruppenrecht“ wird immer häufiger verwendet, und zwar nicht nur im wissenschaftlichen Schrifttum, sondern auch in amtlichen Dokumenten¹³⁾. Daß auch die Definition der Volksgruppe Schwierigkeiten bereitet, soll nicht verschwiegen werden. Ferner hat es nicht an Versuchen gefehlt, die Begriffe „Volksgruppe“ und „Minderheit“ gegeneinander abzugrenzen¹⁴⁾. Aber gerade dabei füllte sich der Volksgruppenbegriff immer mehr mit dem Begriffsinhalt der nationalen Minderheit.

Mit Recht kam daher bereits vor zehn Jahren ein Experte zu dem Ergebnis: „Wenn heute vor allem die Vereinten Nationen versuchen, sich um einen Begriff der nationalen Minderheiten zu bemühen, so tun sie das zugleich auch im Namen einer Klärung des Begriffes Volksgruppe. Es ist daher eher gleichgültig geworden, ob konkret ‚nationale Minderheit‘ gesagt wird oder ‚ethnische Gruppe‘.“¹⁵⁾ In ei-

nem seiner jüngsten Werke beschreibt derselbe Gelehrte die Entwicklung unter dem Schlagwort „Von der Minderheit zur Volksgruppe“¹⁶⁾.

So entsteht heute, ein halbes Jahrhundert nach dem Zusammenbruch des Minderheitenschutzsystems des Völkerbunds, langsam ein neues völkerrechtliches Minderheitenrecht, dessen Konturen sich erst allmählich abzeichnen. Das Ringen um begriffliche Klarheit ist noch nicht ganz beendet. Aber schon treten auch einige grundlegende Erkenntnisse für die inhaltliche Gestaltung des künftigen völkerrechtlichen Minderheiten- oder Volksgruppenrechts in den Vordergrund. An der Spitze steht die Feststellung, „daß das Recht auf Schutz einer volklichen Minderheit in seinem Umfang und Inhalt nicht allgemein festgelegt werden kann, sondern sehr von der besonderen Lage bedingt ist, in der sich die Minderheit befindet“¹⁷⁾. Aber obwohl angesichts der Vielfalt von Faktoren, die zur konkreten Situation der Volksgruppen beitragen, auch das Spektrum der Maßnahmen zur Lösung der Minderheitenprobleme breit ist, haben sich doch bestimmte Lösungstypen herauskristallisiert, die in der Literatur häufig untersucht und meist in Verbindung mit konkreten historischen Beispielen beschrieben worden sind. So unterscheidet z. B. Benjamin Akzin vier Lösungstypen:

1. Integrationstendenzen bei individueller Gleichberechtigung;
2. Integrationstendenzen, verbunden mit (zeitweiligem) Mangel an individueller Gleichberechtigung;
3. Pluralismus bei individueller oder Gruppengleichberechtigung;
4. Pluralismus, verbunden mit mangelnder individueller oder Gruppengleichberechtigung¹⁸⁾.

Als das wahrscheinlichste Ergebnis des engen nachbarlichen Zusammenlebens verschiedener ethnischer Gruppen in langen Zeiträumen vermutet er die Integration. Am sichersten sei dies der Fall, wenn kein besonderer

¹²⁾ Capotorti-Bericht (Anm. 8), S. 8.

¹³⁾ Das österreichische Gesetz vom 7. Juli 1976 trägt die offizielle Bezeichnung: „Bundesgesetz über die Rechtsstellung von Volksgruppen in Österreich (Volksgruppengesetz)“; dem Europaparlament liegt der Entwurf eines europäischen Volksgruppenrechts vor.

¹⁴⁾ Vgl. Peter Pernthaler, Volksgruppe und Minderheit als Rechtsbegriffe, in: Fritz Wittmann/Stefan Graf Bethlen (Hrsg.), Volksgruppenrecht — Ein Beitrag zur Friedenssicherung, München — Wien 1980, S. 9ff.

¹⁵⁾ Theodor Veiter, Wege zu einem modernen Volksgruppenrecht, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/75, S. 30.

¹⁶⁾ Theodor Veiter, Nationalitätenkonflikt und Volksgruppenrecht im ausgehenden 20. Jahrhundert, Bd. I, München 1984², S. 208ff.

¹⁷⁾ Peter Brugger, Ethnische Minderheiten und Minderheitenschutz, in: Nationale Minderheiten in Westeuropa, Schriften der Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn 1975, S. 33.

¹⁸⁾ Benjamin Akzin, Politische Probleme poly-ethnischer Gemeinwesen, in: Politische Vierteljahresschrift 1962, S. 110.

Wert auf die ethnische Unterscheidung als Grundlage der politischen Organisation gelegt werde. So seien die europäischen Nationen der Gegenwart fast ausnahmslos Integrationsprodukte verschiedener, vorher bestehender ethnischer Gruppen. Doch erscheine auch der ethnische Pluralismus „sowohl als ein Tatbestand, als auch in Gestalt eines Modells, das von politischen Kräften zur Erreichung eines bestimmten Ziels absichtlich angestrebt wird“¹⁹⁾.

Damit ist die Spannung aufgezeigt, in der die rechtspolitische Diskussion über die Zukunft des völkerrechtlichen Minderheitenschutzes steht. Auf der einen Seite kann argumentiert werden, der Minderheitenschutz sei im Grunde genommen etwas Unnatürliches, weil er den „natürlichen“, historischen Vorgang der Einschmelzung unterschiedlicher ethnischer Elemente in große Staatsnationen behindere. Auf der anderen Seite kann darauf hingewiesen werden, daß der Traum vom Nationalstaat eine gefährliche Illusion ist, während die Poly-Ethnizität zu den „natürlichen“ Gegebenheiten des Zusammenlebens der Menschen gehört, denen sowohl das innerstaatliche Recht als auch das Völkerrecht Rechnung tragen muß. Jahrhundertlang haben das die Herrschaftsordnungen im europäischen Raum getan. Die Vielsprachigkeit der Bewohner war eine Selbstverständlichkeit für das römische Weltreich ebenso wie für das Heilige Römische Reich des Mittelalters, aber

auch für die neuzeitlichen Staaten im Zeitalter des Absolutismus und der konstitutionellen Monarchie.

Die Unterdrückung der ethnischen — damit zugleich der kulturellen, sprachlichen und religiösen — Vielfalt durch die Nationalstaaten und Pseudo-Nationalstaaten seit der Mitte des 19. Jahrhunderts erscheint im Lichte dieser Betrachtungsweise als gefährliche Spannungsursache, die im Interesse des Weltfriedens beseitigt werden muß. Freilich bedeutet auch diese Sicht der Dinge nicht unbedingt, daß der Minderheitenschutzgedanke des Völkerbunds wiederbelebt werden muß. Eher liegt es nahe, an eine grundlegende Anpassung der Staatsorganisation an die Bedingungen der Poly-Ethnizität im Einklang mit dem im Gange befindlichen Wandel des Völkerrechts zu denken²⁰⁾.

Aber ganz gleich, ob man den Schwerpunkt der völkerrechtlichen Problematik in den Details der Ausformung des Minderheitenrechts oder in der umfassenden Gestaltung der Grundstrukturen sieht, bleibt es eine Tatsache, daß die künftige Entwicklung des Minderheiten- und Volksgruppenrechts in die Gesamtentwicklung des Völkerrechts eingepaßt werden muß, damit sie ihre normative Realität nicht verliert. Das bedeutet vor allem die Berücksichtigung von zwei Hauptproblemen des geltenden Völkerrechts: Frieden und Menschenrechte.

III. Minderheitenschutz als Beitrag zum Weltfrieden

Das Kriegs- und Gewaltverbot steht im Mittelpunkt der geltenden Völkerrechtsordnung. Jede Rechtsdurchsetzung auf internationaler Ebene darf nur mit friedlichen Mitteln durchgeführt werden. Dieser Grundsatz bringt die Völkerrechtsordnung, der ja noch immer ein mit allgemeiner Autorität ausgestatteter Vollzugsapparat fehlt und die nicht einmal eine obligatorische Gerichtsbarkeit kennt, in große Schwierigkeiten. Was kann die organisierte Staatengemeinschaft gegen einen Rechtsbrecher unternehmen? Auf diese in so allgemeiner Form gestellte Frage geben die Experten eine detaillierte Antwort, die viele Durchsetzungsmöglichkeiten im Rahmen der individuellen und der kollektiven Selbsthilfe sowie der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit aufzeigt, von denen der Laie kaum eine Ahnung hat.

Auch beim Aufbau eines völkerrechtlichen Minderheitenschutzes können viele völkerrechtliche Instrumente eingesetzt werden. Aber eine grundlegende Schwierigkeit tritt in diesem Bereich mit besonderer Härte auf: das Verbot der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines souveränen Staates. Da die ethnische Minderheit definitionsgemäß nicht über einen eigenen Staat verfügt, sondern mitten im Territorium eines anderen Staates lebt, der durch Völkerrechtsnormen gezwungen werden soll, ihr einen besonderen Rechtsstatus zu gewähren und in ständiger Praxis aufrechtzuerhalten, ist der potentielle Konflikt mit dem Verbot der Einmischung in die inneren Angelegenheiten nur allzu naheliegend. Deshalb ist es auch nicht verwunder-

¹⁹⁾ Benjamin Akzin (Anm. 18), S. 110.

²⁰⁾ Vgl. Otto Kimminich, Rechtsprobleme der polyethnischen Staatsorganisation, München — Mainz 1985.

lich, daß sich die Staaten immer wieder auf das Interventionsverbot des Art. 2 Ziff. 7 der Satzung der Vereinten Nationen beriefen, wenn die Behandlung von Minderheiten in UNO-Gremien debattiert werden sollte²¹⁾.

Freilich gibt es Beispiele für den Mißbrauch der Interessen von Minderheiten und Volksgruppen durch auswärtige Mächte. In der historischen und politikwissenschaftlichen Literatur nach dem Zweiten Weltkrieg überwogen die Hinweise auf derartige Mißbräuche, die dabei häufig nicht als solche dargestellt wurden, sondern als zwangsläufige Folgen des Minderheitenrechts. So findet sich immer wieder der Vorwurf, diese oder jene Minderheit habe trotz bester Behandlung dem Staat, unter dessen Territorialhoheit ihr Siedlungsgebiet stand, die Treue versagt. Mitunter ist sogar versucht worden, mit solchen Behauptungen Verbrechen wie Völkermord und Vertreibung zu rechtfertigen. Die rechtswissenschaftliche Diskussion darf dadurch nicht belastet werden. Bei ihr geht es ganz einfach um die Berücksichtigung der internationalen Ausstrahlungen eines jeden Minderheitenproblems und deren Bedeutung für den Weltfrieden. Wenn das geltende Völkerrecht — im Gegensatz zu der mit Inkrafttreten der UNO-Satzung endgültig beendeten Epoche — die Sicherung des Weltfriedens in den Mittelpunkt aller seiner Normen stellt und die Friedenserhaltung allen seinen Subjekten, d. h. den souveränen Staaten, zur unabdingbaren Pflicht macht, so kann es die Behandlung von Minderheiten und Volksgruppen nicht mehr ausschließlich in der Zuständigkeit der souveränen Staaten belassen.

Nicht zuletzt würde die Verweisung des Minderheitenrechts in den rein innerstaatlichen Bereich eine jahrzehntelange Arbeit vernichten und das Völkerrecht auf einen Entwicklungsstand zurückwerfen, wie er vor dem Inkrafttreten der Völkerbundsatzung bestand. Denn obwohl der Völkerbund mit Recht kritisiert worden ist — weil er den Minderheitenschutz nicht voll in die Organisation des Bundes integrierte und keine mit ausreichenden Kompetenzen ausgestatteten Vollzugsorgane

schuf, vor allem aber, weil er die an ihn gerichteten Petitionen nicht ernst nahm — und obwohl die Bilanz der bisherigen Arbeit der Vereinten Nationen und des Europarats eher enttäuschend ist, muß doch festgestellt werden, daß es einen völkerrechtlichen Minderheiten- und Volksgruppenschutz gab und gibt, und daß sein weiterer Ausbau nicht nur möglich ist, sondern auch von elementaren Entwicklungstendenzen der gegenwärtigen Völkerrechtsordnung gefordert wird. Daß daneben der innerstaatliche Minderheitenschutz von Bedeutung bleibt, ist allerdings ebenfalls unbestritten. Mit Recht wird daher „ein effektives Schutzsystem unter Koordination der dualistischen Form des Volksgruppenschutzes, nämlich des Staats- und Völkerrechts“ gefordert²²⁾.

Aber auch die Forderung nach der Schaffung von Interventionsrechten zugunsten eines effektiven internationalen Minderheitenschutzes²³⁾ muß in diesem Licht gesehen werden. Seit der kompromißlosen Hinwendung der Völkerrechtsordnung zum Kriegs- und Gewaltverbot und zur allgemeinen Friedenspflicht hat der internationale Minderheiten- und Volksgruppenschutz nur dann eine Existenzberechtigung, wenn er zum Weltfrieden beiträgt. Diese Zielorientierung ist beim weiteren Ausbau des Minderheiten- und Volksgruppenschutzes in erster Linie zu beachten. Diese Zielorientierung ist beim weiteren Ausbau des Minderheiten- und Volksgruppenschutzes in erster Linie zu beachten.

Angesichts der Erkenntnis, daß die Behandlung von Minderheiten und Volksgruppen eine Frage ist, die das Problem des Weltfriedens unmittelbar berührt, ist es erstaunlich, daß sich die Friedensforschung bisher nur wenig mit den Problemen der ethnischen Minderheiten beschäftigt hat. Eine Ausnahme hiervon bilden die Arbeiten von Ekkehart Krippendorff. Mit Recht beklagt auch er die auf den Nationalstaat bezogene Denkweise: der moderne Staat als der große Vereinfacher, der „Schmelztiegel“, innerhalb dessen die ethnische, religiöse und kulturelle Mannigfaltigkeit in eine historisch neue Synthese transformiert werden soll, nämlich in die vom Staat geschaffene Nation²⁴⁾. Doch könne an-

²¹⁾ Vgl. Felix Ermacora, Der Minderheitenschutz in der Arbeit der Vereinten Nationen, Wien — Stuttgart 1964, S. 29; ders., Innerstaatliche, regionale und universelle Struktur eines Volksgruppenrechts, in: Theodor Veiter (Bearbeiter), System eines internationalen Volksgruppenrechts, II. Teil, Wien — Stuttgart 1972, S. 21; ders., Human Rights and Domestic Jurisdiction, in: Recueil des Cours, Académie de Droit International, La Haye, 1968/II, S. 372 ff.

²²⁾ Felix Ermacora, Innerstaatliche, regionale und universelle Struktur eines Volksgruppenrechts, in: Theodor Veiter (Bearbeiter) (Anm. 21), S. 22.

²³⁾ Vgl. James Fawcett, The International Protection of Minorities, Minority Rights Group Report No. 41, London o.J., S. 14 f.

²⁴⁾ Ekkehart Krippendorff, Minorities, Violence and Peace Research, in: Journal of Peace Research 1979, S. 27 ff.

dererseits der überwältigende Erfolg dieser national-kulturellen Homogenisierung mit Hilfe des Staates nicht geleugnet werden. Auch müsse befürchtet werden, daß dieser Prozeß, der ja erst dreihundert Jahre — für einige Nationen noch viel weniger — andauere, noch keineswegs beendet sei. Andererseits meint er, daß die Sezession unter Berufung auf das Selbstbestimmungsrecht wahrscheinlich nicht die richtige Lösung ist. Sein Ergebnis, daß noch viel mehr und differenziertere Forschung erforderlich sei, um die Probleme, die sich aus dem unvermuteten Auftreten von Minderheiten als politischen Kräften in der jüngsten Vergangenheit ergeben haben, genauer zu untersuchen, muß vom Standpunkt der Völkerrechtswissenschaft unterstützt werden.

Aber schon jetzt ist klar, daß im Zuge der Entwicklung des Völkerrechts zu einem Recht der internationalen Zusammenarbeit, das sich an einem „internationalen Sozialstaatsprinzip“ orientiert²⁵⁾, eine Ausdehnung des Wirkungsbereichs völkerrechtlicher Regelungen über die traditionellen Grenzen hinaus stattfinden muß. Dieser Ausdehnungsprozeß ist am Beispiel der Kriegsverhütung früh deutlich geworden. Während das klassische Völkerrecht, das mit dem Inkrafttreten der Völkerbundsatzung zu Ende ging, nur ein Kriegsrecht kannte, das die Wirkungen der einzelnen Kriegshandlungen begrenzte und das Verhalten im Kriege selbst regelte, enthält das neue Völkerrecht seit dem Ende des Ersten Weltkriegs auch Regeln, die den Krieg verhüten sollen und damit in eine Sphäre eingreifen, die sich vorher der völkerrechtlichen Normierung entzogen hatte.

So entstand auch der Begriff der kollektiven Sicherheit, der zunächst auf den militärischen Bereich beschränkt war, heute aber durch den Begriff der kollektiven wirtschaftlichen Sicherheit ergänzt wird. Es ist durchaus denkbar, daß das Minderheiten- und Volksgrup-

²⁵⁾ Vgl. schon Ulrich Scheuner, 50 Jahre Völkerrecht, in: Fünfzig Jahre Institut für Internationales Recht an der Universität Kiel, Hamburg 1965, Veröffentlichungen des Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, Nr. 51, S. 35ff., insbes. S. 53ff.

penrecht im Zuge einer konsequenten Fortführung dieser Entwicklung ebenfalls die Grenzen der staatlichen Souveränität zurückdrängt und damit den völkerrechtlichen Normierungen einen größeren Wirkungsbereich verschafft. Auf der Grundlage der Erkenntnis, daß das Volksgruppenrecht ein „Faktor innerer und äußerer Friedenssicherung“ ist²⁶⁾, erscheint eine solche Entwicklung durchaus realistisch.

Sie ist auch bereits in einem wichtigen Dokument vorgezeichnet. In der Schlußakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) vom 1. August 1975 heißt es: „Die Teilnehmerstaaten, auf deren Territorium nationale Minderheiten bestehen, werden das Recht von Personen, die zu solchen Minderheiten gehören, auf Gleichheit vor dem Gesetz achten; sie werden ihnen jede Möglichkeit für den tatsächlichen Genuß der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewähren und werden auf diese Weise ihre berechtigten Interessen in diesem Bereich schützen.“ Der Satz befindet sich im Kapitel „Fragen der Sicherheit in Europa“. Unter der Überschrift „Zusammenarbeit in humanitären und anderen Bereichen“ wird die Minderheitenfrage erneut angesprochen: „Die Teilnehmerstaaten, in Anerkennung des Beitrags, den die nationalen Minderheiten oder die regionalen Kulturen zur Zusammenarbeit zwischen ihnen in verschiedenen Bereichen der Kultur leisten können, beabsichtigen, wenn auf ihrem Territorium solche Minderheiten oder Kulturen existieren, diesen Beitrag unter Berücksichtigung der legitimen Interessen ihrer Mitglieder zu erleichtern.“

Die KSZE-Schlußakte ist zwar kein völkerrechtlicher Vertrag, aber sie gibt Aufschluß über die grundsätzliche Einstellung der Signatarstaaten zu den in ihr behandelten Fragen und schafft moralische Verpflichtungen der Signatarstaaten. Sie ist deshalb zumindest ein Indiz für die Richtung, in die sich das Völkerrecht künftig entwickeln wird.

²⁶⁾ Theodor Veiter, Nationalitätenkonflikt und Volksgruppenrecht im 20. Jahrhundert, Bd. 1, München 1977, S. 194.

IV. Abgrenzung zum Menschenrechtsschutz

„Am Ende des Ersten Weltkriegs war der ‚internationale Minderheitenschutz‘ die große Mode. Heute trägt der modische Völkerrechtler ‚Menschenrechte.‘“²⁷⁾ Diese Worte wurden vor mehr als dreißig Jahren geschrieben, aber sie blieben bis in die jüngste Vergangenheit hinein gültig. „Vom Minderheitenschutz zu den Menschenrechten“ lautete die Devise²⁸⁾. Erst später haben Völkerrechtler auf einen hintergründigen Sinn dieser Devise hingewiesen. Der Aufbau des Minderheitenschutzsystems des Völkerbunds hat nämlich zumindest mittelbar zur Entfaltung des Menschenrechtsgedankens beigetragen, der dann in der UNO-Ära bestimmend wurde²⁹⁾.

Aber an dieser Stelle beginnen die rechtsdogmatischen Schwierigkeiten. Im Verständnis der sogenannten westlichen Welt sind die Menschenrechte individuelle Rechte. Im Rahmen einer vom christlich-abendländischen Geist durchdrungenen Rechtsordnung, wie sie das Völkerrecht bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs darstellte, ist diese Auffassung eine Selbstverständlichkeit. Die UNO-Debatten, die der Verkündung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 vorangingen, zeigen ebenso wie die Beratungen über die Menschenrechtskonventionen von 1966, daß jenes individualrechtliche Menschenrechtsverständnis das absolut herrschende war. Es ist das völkerrechtliche Menschenrechtsverständnis schlechthin.

Paradoxerweise ergibt sich das auch und gerade auf der Grundlage des herkömmlichen Begriffs des Völkerrechts als Recht der souveränen Staaten: Das Völkerrecht soll die Staaten verpflichten, die Rechte des einzelnen zu achten. Das wäre dann schwer begründbar, wenn die Menschenrechte als vom Staat geschaffene und deshalb von ihm beschränkbare und entziehbare Rechte angesehen würden.

Obwohl somit die individualrechtliche Auffassung der Menschenrechte rechtsdogmatisch abgesichert erscheint, kann doch an die Stelle des der staatlichen Personal- und Terri-

torialhoheit unterworfenen einzelnen auch eine ebenfalls dieser Hoheit unterworfenen Gruppe von Menschen treten. Das setzt allerdings voraus, daß es Rechte gibt, die der Gruppe als solcher zustehen, mit anderen Worten: kollektive Menschenrechte. In der Literatur ist dieser Begriff bereits verwendet worden, und zwar gerade mit Blick auf Minderheiten bzw. Volksgruppen³⁰⁾. Diejenige Gruppe, die als „Volk“ oder „Nation“ im Sinne des Staats- und Völkerrechts gilt, wird nicht als mit Menschenrechten ausgestattet angesehen. Sie nimmt grundsätzlich nur mit Hilfe ihres Staates, als dessen konstitutives Begriffselement sie betrachtet wird, am Völkerrechtsverkehr teil. Die einzige Ausnahme von diesem Grundsatz betrifft das Selbstbestimmungsrecht der Völker.

Setzt man neben die individuellen Menschenrechte die kollektiven, die ihrer Natur nach von vornherein der Gruppe zustehen, so kann man rechtsdogmatisch den gesamten völkerrechtlichen Minderheitenschutz unter den Oberbegriff des Menschenrechtsschutzes stellen. Jedoch darf der Begriff „kollektive Menschenrechte“ nicht mißdeutet werden. Er meint nicht ein prinzipiell kollektives Menschenrechtsverständnis, das demjenigen der Menschenrechtskonventionen und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte widersprechen würde. Die Menschenrechte sind Rechte des einzelnen, die dem einzelnen kraft seines Menschseins, ohne Rücksicht auf die Zugehörigkeit zu irgendeiner organisierten oder nichtorganisierten Gruppe, zustehen. Daß es daneben auch Ideologien oder Kulturen gibt, nach deren Grundhaltung die Menschenrechte von einem Kollektiv zugeteilt, begrenzt und auch wieder entzogen werden können, und daß diese Grundhaltung zu Schwierigkeiten bei der Interpretation der internationalen Menschenrechtsinstrumente führt, braucht hier nicht vertieft zu werden. Wichtig ist nur die Feststellung, daß immer dann, wenn im Zusammenhang mit der Diskussion über die Verbindungen zwischen Minderheitenschutz und Menschenrechten auch im westlichen Schrifttum von kollektiven Menschenrechten die Rede ist, damit nicht jene andere (kollektivrechtliche) Grundeinstellung zu den Menschenrechten gemeint

²⁷⁾ Joseph L. Kunz, The present status of international law for the protection of minorities, in: American Journal of International Law, (1954) 48, S. 282.

²⁸⁾ Vgl. Jacob Robinson, From protection of minorities to promotion of human rights, in: The Jewish Yearbook of International Law, 1948, S. 115ff.

²⁹⁾ Vgl. Karl Josef Partsch, Menschenrechte und Minderheitenschutz, in: Festschrift für Hermann Mosler, Berlin — Heidelberg 1983, S. 649ff.

³⁰⁾ Vgl. Yoram Dinstein, Collective Human Rights of Peoples and Minorities, in: The International and Comparative Law Quarterly, (1976) 25, S. 102ff.

ist, sondern nur eine spezielle Gruppe von Menschenrechten, die von vornherein eine andere Natur haben als die herkömmlichen individuellen, und deren Existenz daher die Rechtsnatur der individuellen Menschenrechte nicht berührt.

Die Verbindung zwischen den Menschenrechten und dem internationalen Minderheitenschutz betrifft aber nicht nur das Nebeneinander von individuellen und kollektiven Menschenrechten, sondern auch, ja sogar vor allem, die Möglichkeiten des Einsatzes der individualrechtlichen Menschenrechte für den Minderheiten- und Volksgruppenschutz³¹). Auch diese Möglichkeiten sind zahlreich. An der Spitze steht das Recht des einzelnen, sich ohne Furcht zu der ethnischen Gemeinschaft zu bekennen, der er angehört. Individuelle Rechte, wie das der Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit, der Meinungs- und Pressefreiheit, der Religions- und Gewissensfreiheit, ermöglichen die Gruppenbildung. Sie können aber nicht den Bestand der Gruppe sichern.

Individuelle Menschenrechte können daher indirekt die Gemeinschaft schützen, aber ein echter völkerrechtlicher Minderheitenschutz kann durch sie nicht bewirkt werden. So kann z. B. das Diskriminierungsverbot dem Angehörigen einer Minderheit die physische Existenz ermöglichen oder zumindest erleichtern, und es mindert die Anreize, sich um irgendwelcher Vorteile willen aus der Minderheitengemeinschaft herauszulösen. In diesem Sinne steht das Diskriminierungsverbot am Anfang eines jeden Minderheitenschutzes³²). Das bedeutet zugleich, daß die umfangreiche Tätigkeit der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Antidiskriminierung mittel-

bar auch dem Minderheitenschutz zugute kommt. Aber auch durch sie konnte ein Minderheitenschutz, wie ihn der Völkerbund aufzubauen versucht hatte, nicht entstehen.

Die Antidiskriminierung allein reicht für den Minderheitenschutz nicht aus. Das Verbot der Diskriminierung ist gleichbedeutend mit der Anwendung des Gleichheitssatzes. Wenn aber die Minderheit als solche auf den Gleichheitssatz verwiesen wird, ist ihr Schicksal als Gruppe besiegelt. Zwar überleben die einzelnen, aber die Gruppenexistenz verlangt mehr. Sie erfordert einen Schutz gegenüber der von den nicht zur Minderheit Gehörigen gefällten Mehrheitsentscheidung innerhalb der größeren (staatlichen) Gemeinschaft. Es gehört zu den Grundprinzipien eines jeden demokratischen Rechtsstaates, daß Mehrheitsentscheidungen, die ordnungsgemäß zustande gekommen sind, von der überstimmten Minderheit loyal befolgt werden müssen. Wenn aber eine Gruppe als solche geschützt werden soll, müssen alle Entscheidungen, durch die die Gruppenexistenz gefährdet werden kann, von diesem Prinzip ausgenommen bleiben. Mit anderen Worten: Minderheitenschutz kann niemals durch die Anwendung des allgemeinen Gleichheitsgebots ersetzt werden.

Deshalb hat die Europäische Menschenrechtskonvention (EMK), die in ihrem Art. 14 die „Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit“ als Kriterium erwähnt, das nicht zu rechtlicher Ungleichheit führen darf, keinen Beitrag zur Entwicklung des Minderheitenrechts geleistet. Gerade die Praxis der Anwendung von Art. 14 EMK³³) hat gezeigt, daß die individuellen Menschenrechte allein hierzu nicht in der Lage sind.

V. Bemühungen der Vereinten Nationen

Die allgemeine Klage darüber, daß die Organisation der Vereinten Nationen den Minderheitenschutz jahrzehntelang vernachlässigt habe, ist bereits mehrfach erwähnt worden. An Versuchen, das Minderheitenthema in verschiedenen Gremien der Vereinten Natio-

nen zur Sprache zu bringen, hat es jedoch nicht gefehlt.

Bereits in die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 sollte ein Minderheitenartikel aufgenommen werden, was jedoch vor allem am Widerspruch von Eleanor Roosevelt — Mitglied der mit dem Entwurf der Erklärung beauftragten Men-

³¹) Hierzu bereits Peter Pernthaler, Der Schutz der ethnischen Gemeinschaften durch individuelle Rechte, Wien — Stuttgart 1964.

³²) Vgl. Stevan Tchirkovitch, La règle de non-discrimination et la protection des minorités, in: Revue Générale de Droit International Public, 1951, S. 247 ff.

³³) Vgl. hierzu Heinz Guradze, Die Europäische Menschenrechtskonvention, Berlin — Frankfurt 1968, S. 192; Francis G. Jacobs, The European Convention on Human Rights, Oxford 1975, S. 190.

schenrechtskommission — scheiterte. Sie meinte, das Minderheitenproblem habe „keine allgemeine Bedeutung“ und beziehe sich nur auf Europa³⁴⁾. So kam es dann lediglich zu einer Resolution über das „Schicksal der Minderheiten“ (Fate of Minorities), in welcher der Wirtschafts- und Sozialrat ersucht wurde, die „Abfassung einer sorgfältigen Studie über das Minderheitenproblem“ in Auftrag zu geben³⁵⁾.

Erst 31 Jahre später wurde der aufgrund dieser Resolution in Auftrag gegebene Bericht des Sonderberichterstatters einer Unterkommission der Menschenrechtskommission, der sogenannte Capotorti-Bericht, veröffentlicht. Die Unterkommission trägt an der Verzögerung keine Schuld; sie hatte sich durch ihr Eintreten für das Minderheitenrecht sogar so unbeliebt gemacht, daß der Wirtschafts- und Sozialrat sie 1950 auflöste und erst 1952, nach Protesten aus der Generalversammlung, wieder einsetzte. Daß aber auch in der Generalversammlung kein allzu großes Interesse bestand, ergibt sich schon aus der Tatsache, daß auf eine Rundfrage, die das Generalsekretariat der Vereinten Nationen am 24. Oktober 1972 an die Regierungen der damals 132 Mitgliedstaaten mit der Bitte um Stellungnahme zum Minderheitenschutz richtete, nur 19 Antworten eingingen. Das Generalsekretariat selbst hatte bereits am 7. April 1950 ein Gutachten über die Frage der Fortgeltung der Minderheitenschutzbestimmungen der Völkerbund-Ära vorgelegt, das zu dem Ergebnis gekommen war, daß mit Ausnahme des schwedisch-finnischen Vertrags von 1921 über die Åland-Inseln und des Abkommens zwischen Griechenland und der Türkei von 1923 alle Verträge erloschen sind, weil die von ihnen geschützten Minderheiten nicht mehr bestehen³⁶⁾.

Ob der Capotorti-Bericht, der bereits 1977 fertig war, aber erst 1979 veröffentlicht werden

³⁴⁾ UN-Document SR/A/C.3/161, S. 726.

³⁵⁾ Resolution 217/C(III) vom 10. Dezember 1948, deutscher Text in: Felix Ermacora, Der Minderheitenschutz in der Arbeit der Vereinten Nationen, Wien — Stuttgart 1964, S. 17.

³⁶⁾ Study on the Legal Validity of the Undertakings concerning Minorities, UN-Document E/CN.4/367; hierzu Karl Doehring, Das Gutachten des Generalsekretärs der Vereinten Nationen über die Fortsetzung der nach dem Ersten Weltkrieg eingegangenen Minderheitenschutzverpflichtungen, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, (1953/54) 15, S. 541 ff; Fritz Münch, Volksgruppenrecht und Menschenrechte, in: Theodor Veiter (Bearbeiter), System eines internationalen Volksgruppenrechts, I. Teil, Wien — Stuttgart 1970, S. 95 ff.

konnte, tatsächlich eine Wende in der Entwicklung des völkerrechtlichen Minderheitenrechts darstellt, mag diskussionswürdig sein. An Deutlichkeit läßt er jedenfalls nichts zu wünschen übrig. Capotorti beginnt mit der Feststellung, daß die Vereinten Nationen die Frage „eine recht lange Zeit (mindestens 20 Jahre) nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges“ vernachlässigt hatten. Seine Analyse gipfelt in der Empfehlung, eine Grundsatzklärung auszuarbeiten, um die Verwirklichung der Ziele des Minderheitenschutzes der Vereinten Nationen zu erleichtern. Die Diskussion über den daraufhin entworfenen Text einer Erklärung ist noch nicht abgeschlossen. Noch 1984 beschäftigte sich die Unterkommission mit Art. 1 des Erklärungsentwurfs³⁷⁾.

Inzwischen sind aber auch die Menschenrechtskonventionen der Vereinten Nationen vom 19. Dezember 1966 in Kraft getreten. Eine von ihnen, der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte, der am 23. März 1976 in Kraft getreten ist, enthält in Art. 27 folgenden Wortlaut: „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.“

Capotorti meint dazu in seinem Bericht, dieser Artikel versuche, eine Lücke im geltenden Völkerrecht auszufüllen, nämlich über den Gleichheitssatz hinaus Garantien für den Fortbestand der Gruppe zu bieten. Capotorti bezweifelt, ob Art. 27 diese Leistung vollbringt; er bezweifelt sogar den kollektiven Charakter der durch Art. 27 normierten Menschenrechte. Die Rechte des Art. 27 stünden „sozusagen in der Mitte zwischen reinen Individualrechten und denjenigen, die sich auf kollektive Einheiten beziehen“³⁸⁾. An anderer Stelle sagt er von ihnen: „Weder erfordern noch verhindern sie die Gewährung politischer Autonomie an Minderheitengruppen.“³⁹⁾

³⁷⁾ Vgl. Francesco Capotorti, Die Rechte der Angehörigen von Minderheiten. Kommt es zu einer Erklärung der Vereinten Nationen?, in: Vereinte Nationen, 1980, S. 113 ff.; ders., Der Schutz der Minderheiten und das Völkerrecht — Zur Deklaration der Vereinten Nationen, in: Universitas, 1982, S. 627 ff. Der letzte Bericht ist veröffentlicht in: American Journal of International Law, (1985) 79, S. 168 ff.

³⁸⁾ Capotorti-Bericht (Anm. 8), S. 19.

³⁹⁾ Ebd., S. 21.

Am Ende der ganzen Untersuchung kommt Capotorti zu dem Ergebnis: Beide Menschenrechtskonventionen „enthalten sehr wenig Material, das dazu beitragen könnte, das Ausmaß der Pflichten der Staaten bezüglich der Minderheiten klarzustellen“⁴⁰⁾. Die Schlußfolgerung hieraus, daß nämlich Art. 27 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte kaum geeignet ist, den Aufbau eines effektiven Minderheitenschutzsystems zu fördern, deutet Capotorti nur an. Um nicht ganz der Resignation zu verfallen, fügt er hinzu, man müsse abwarten, ob es nicht gelingen könnte, die aufgrund von Art. 27 zu treffenden Maßnahmen durch weitere völkerrechtliche Verträge oder zumindest Prinzipienklärungen der Vereinten Nationen zu präzisieren. Solche Versuche sind jedoch bisher nicht unternommen worden.

Ein wesentlich härteres Urteil hat Felix Ermacora gefällt. Nach seiner Auffassung ist Art. 27 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte „in Wahrheit keine Minderheitenschutzvorschrift, die der Minderheit als solcher unmittelbar dient, sondern eine Bestimmung, die dem einzelnen Minderheitenangehörigen zugute kommen soll und dann mittelbar vielleicht der Gemeinschaft zugute kommen kann“⁴¹⁾. Sein Schlußurteil ist vernichtend:

„Der in Art. 27 ausgesprochene Individualschutz ist an sich nichtssagend. Sein Inhalt kann auch nicht aus den Dokumenten erschlossen werden. Denn was ist die Kultur,

was ist die eigene Religion und was bedeutet der Gebrauch der eigenen Sprache — auf die normative Waagschale gelegt? ... Die Gründe für diese so dürftig ausgestaltete abstrakte Minderheitenschutzregelung der Weltgemeinschaft, die einem Vergleich mit dem Minderheitenschutzsystem der Zwischenkriegszeit nicht standhält, liegen im folgenden:

a) in der Ängstlichkeit der Staaten und ihrer Vertreter, Souveränitätsrechte durch Minderheitenansprüche gefährden zu lassen,

b) in der Sorge um die Schaffung einer politischen Nation, die durch die Existenz von Minderheiten behindert werden könnte,

c) in der mangelnden Erkenntnis aller notwendigen Fakten des Minderheitenproblems und der Schlußfolgerung daraus,

d) in dem mangelnden Zusammenwirken jener Organe der Vereinten Nationen, die ein und denselben Gegenstand behandeln.

Es sind also politische und technische Gründe, die der Ausbildung eines universellen Minderheitenschutzes hinderlich waren und sind.“⁴²⁾

Die Urteile anderer Experten gehen in eine ähnliche Richtung. So kommt z. B. Christian Tomuschat zu dem Ergebnis, daß Art. 27 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte „mehr Probleme aufwirft als löst“⁴³⁾. Fritz Münch betont allerdings — im Gegensatz zu Ermacora —, daß Art. 27 immerhin bereits Volksgruppenrecht darstelle⁴⁴⁾.

VI. Bemühungen des Europarats

Die EMK enthält nicht einmal eine dem Art. 27 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte entsprechende Vorschrift. Daß Art. 14 EMK keinen Ersatz für eine Minderheitenschutzbestimmung darstellt, ist bereits erwähnt worden. Ermacora spricht deshalb von einer „Lücke im europäischen regionalen System“ und erklärt sie folgendermaßen: „Die Staatenvertreter im Europarat betrachten den Volksgruppen- oder Minderheitenschutz so, als würde dieser ein ‚anrüchiges Gewerbe‘ darstellen.“⁴⁵⁾

Aber auch bezüglich des Europarats muß gegeben werden, daß es nicht an Versuchen

gefehlt hat, ein Minderheitenrecht in den regionalen Grenzen dieser Organisation zu entwickeln. Bereits 1949 wurde die Minderheitenfrage im Bericht des Rechtsausschusses über den ersten Entwurf der EMK erwähnt⁴⁶⁾. Die Beratende Versammlung richtete in den

⁴²⁾ Ebd., S. 36 und 38.

⁴³⁾ Christian Tomuschat, Protection of Minorities Under Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights, in: Festschrift für Hermann Mosler, Berlin — Heidelberg 1983, S. 950.

⁴⁴⁾ Fritz Münch, Volksgruppenrecht und Menschenrechte, in: Theodor Veiter (Bearbeiter) (Anm. 36), S. 102.

⁴⁵⁾ Felix Ermacora, Der Minderheiten- und Volksgruppenschutz vor dem Europarat, in: Theodor Veiter (Bearbeiter) (Anm. 21), S. 75.

⁴⁶⁾ Teitgen-Bericht, Dokument 77 der Beratenden Versammlung vom 5. September 1949.

⁴⁰⁾ Ebd., S. 25.

⁴¹⁾ Felix Ermacora, Nationalitätenkonflikt und Volksgruppenrecht, München 1978, S. 35.

Jahren 1950 und 1954 Aufforderungen an das Ministerkomitee, sich mit dem Minderheitenproblem zu befassen, aber das Ministerkomitee antwortete jedesmal mit dem Hinweis auf Art. 14 EMK. Auch der Antrag des schwedischen Abgeordneten James Dickson, einen ständigen Unterausschuß für Minderheitenfragen zu errichten⁴⁷⁾, fand in der Beratenden Versammlung keine Mehrheit. Erst der Bericht des Rechtsausschusses vom 22. Oktober 1957⁴⁸⁾ führte zur Entschließung 136 (1957) vom 29. Oktober 1957. In ihr wurde zwar die alte Auffassung, daß Art. 14 EMK für den Minderheitenschutz ausreiche, wiederholt. Jedoch forderte sie immerhin „eine vergleichende Studie der geltenden Gesetze und Verwaltungsvorschriften und der in dieser Hinsicht bestehenden Verhältnisse“ bezüglich der nationalen Minderheiten in Europa⁴⁹⁾. Das Ministerkomitee lehnte es jedoch ab, einen solchen Bericht vorzulegen. Es begründete seine Haltung mit dem Hinweis darauf, daß sich die Mitglieder der Versammlung die nötigen Unterlagen mit Hilfe der Parlamente der Mitgliedstaaten beschaffen könnten. Außerdem sei zu besorgen, daß heikle Probleme angeschnitten werden, deren öffentliche Diskussion „wohl mehr schaden als nützen würde“⁵⁰⁾.

Trotzdem legte der Rechtsausschuß zwei Jahre später einen neuen Bericht über die nationalen Minderheiten vor⁵¹⁾. Er beschränkte sich dabei allerdings auf die Minderheiten, „deren Status, zumindest teilweise, durch ein internationales Abkommen geregelt ist“, und zählte hierzu die tschechische, slowenische und kroatische Minderheit in Österreich, die deutsche Minderheit in Dänemark, die dänische Minderheit in der Bundesrepublik Deutschland, die jugoslawische Minderheit in Italien und die Südtirol-Frage. Die Beratende Versammlung stellte in ihrer Emp-

fehlung 213 (1959) vom 17. September 1959 fest, „daß die Situation der im erwähnten Bericht angeführten nationalen Minderheiten im allgemeinen zufriedenstellend zu sein scheint“, empfahl aber, daß im Falle von Streitigkeiten die beteiligten Regierungen bestrebt sein sollten, die Satzung des Europarats, die EMK und „andere rechtlichen Verpflichtungen, die sie auf internationaler Ebene eingegangen sind“, zu beachten.

Eine größere Wirkung hatte der von dem dänischen Abgeordneten Hermod Lannung im Auftrage des Rechtsausschusses vorgelegte Bericht vom 2. Februar 1961. Er führte zur Empfehlung 285 (1961) der Beratenden Versammlung vom 26. April 1961⁵²⁾. Unter anderem empfahl die Versammlung die Aufnahme einer Minderheitenschutzbestimmung in das Zweite Zusatzprotokoll der EMK mit folgendem Wortlaut: „Personen, die einer Minderheit angehören, soll nicht das Recht verweigert werden, in Gemeinschaft mit den anderen Angehörigen ihrer Gruppe, und soweit vereinbar mit der öffentlichen Ordnung, ihre eigene Kultur zu genießen, ihre eigene Sprache zu gebrauchen, ihre eigenen Schulen zu gründen und Unterricht in der Sprache ihrer Wahl zu erhalten oder sich zu ihrer eigenen Religion zu bekennen und sie zu praktizieren.“ Aber das Ministerkomitee ging auch auf diesen Vorschlag nicht ein.

Erst 1976 erinnerte die Beratende Versammlung des Europarats erneut an das Minderheitenproblem. Der sogenannte Sieglerschmidt-Bericht empfahl im Zusammenhang mit der Diskussion über die Menschenrechtskonventionen der Vereinten Nationen die Übernahme der „substantiellen Bestimmungen“ dieser Konventionen und erwähnte dabei auch Art. 27 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte. Aber zu einer entsprechenden Ergänzung der EMK durch ein Zusatzprotokoll oder zu sonstigen Maßnahmen ist es bis jetzt nicht gekommen.

Im Mai 1984 fand beim Europarat in Straßburg eine öffentliche Anhörung der Ständigen Konferenz der Europäischen Gemeinden und Regionen unter dem Motto „Für eine Charta der Regional- und Minderheitensprachen in Europa“ statt. Fast alle Sprach- und Volksgruppen in den Mitgliedstaaten des Europarats waren vertreten. Der Generalberichterstatter Theodor Veiter legte den Entwurf einer Europäischen Charta der Regional-

⁴⁷⁾ Dokument 508 der Beratenden Versammlung vom 20. April 1956.

⁴⁸⁾ Dokument 731 der Beratenden Versammlung.

⁴⁹⁾ Der Text der Entschließung ist abgedruckt in: Europa-Archiv, 1957, S. 10416f.

⁵⁰⁾ Zit. nach Peter Leuprecht, Der Europarat und das Recht der nationalen Minderheiten, in: Beiträge zu Fragen des Menschenrechtsschutzes und des Minderheitenrechts, Heft Nr. 2 der Schriftenreihe der Arbeitsgemeinschaft für Menschenrechte und Völkerrecht des Internationalen Konstantin-Ordens, Männedorf (Schweiz) 1967, S. 18.

⁵¹⁾ Dokument 1002 der Beratenden Versammlung vom 30. April 1949; hierzu Bernhard Schloh, Ein Bericht des Europarates über die nationalen Minderheiten, in: Jahrbuch für Internationales Recht, (1960) 9, S. 77ff.

⁵²⁾ Dokument 1299 der Beratenden Versammlung.

und Minderheitssprachen vor, der weitgehend Zustimmung fand⁵³⁾.

Dem Europäischen Parlament legte der Abgeordnete Alfons Goppel im Namen des Rechtsausschusses einen Berichtsentwurf zu den Rechten der Volksgruppen und Minderheiten vor, der aber unerledigt blieb. Hierauf nahm ein Entschließungsantrag von 42 Abgeordnete

ten Bezug, der am 31. Juli 1984 eingebracht wurde und in dem unter ausdrücklicher Berufung auf Art. 27 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte und die Entschließung Nr. 217 C (III) der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1948 die Schaffung eines europäischen Volksgruppenrechts gefordert wurde⁵⁴⁾.

VII. Schlußbemerkung

Läßt diese kurze Bestandsaufnahme den Schluß zu, daß sich das Minderheitenrecht nach Jahrzehnten der wissenschaftlichen Vernachlässigung und politischen Verachtung „wie ein Phönix aus der Asche“⁵⁵⁾ erhebt? Man wird das wohl noch kaum sagen können. Doch mag es gerechtfertigt sein, vorsichtig von einer weltweiten „Renaissance des Ethnischen“ zu sprechen⁵⁶⁾. Für Europa ist sogar das Schlagwort von der „Wiederentdeckung der nationalen Minderheiten in Westeuropa“ geprägt worden⁵⁷⁾. Die Zahlenangaben sind eindrucksvoll, sowohl was die Zahl der Minderheiten als auch diejenige ihrer Angehörigen betrifft. Von wenigen Ausnahmen abgesehen — Österreich und die Bundesrepublik Deutschland gehören dazu —, entsprechen die innerstaatlichen Rechtsvorschriften bei weitem nicht der Größe und Tragweite des Problems. Die Forderung, das innerstaatliche Minderheitenrecht durch ein völkerrechtliches zu unterstützen bzw. ein dem gegenwärtigen Entwicklungsstand des allgemeinen Völkerrechts ent-

sprechendes internationales Volksgruppenrecht zu schaffen, ist daher durchaus berechtigt. Doch sind die Chancen für die Erfüllung dieser Forderung noch immer gering. Von den Vereinten Nationen ist in absehbarer Zeit eine Minderheitenschutzzerklärung zu erwarten, die vielleicht dazu beiträgt, die vagen Formulierungen des Art. 27 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte zu präzisieren und die darin enthaltenen Ansätze ein wenig zu vertiefen. Mehr Aussicht auf Erfolg haben die Anstrengungen auf regionaler Ebene. Der Vorschlag, eine europäische Volksgruppencharta für die geplante Europäische Union zu schaffen, verdient die Unterstützung aller politischen Kräfte. Der darauf abzielende Entschließungsantrag von 42 Abgeordneten des Europäischen Parlaments vom 31. Juli 1984 darf nicht ohne Wirkung bleiben.

Europa darf von sich behaupten, die Wiege des Völkerrechts zu sein. Es hat einmal, nach der Beendigung eines Weltkrieges, der die Gefährlichkeit der Souveränitätsanarchie des klassischen Völkerrechts deutlich gezeigt hatte, den Versuch unternommen, ein Schutzsystem für ethnische Minderheiten aufzubauen. Das Versagen dieses Systems, das ohne Schuldvorwürfe zur Kenntnis genommen werden muß, darf nicht zur Resignation führen. Vierzig Jahre nach Inkrafttreten der Satzung der Vereinten Nationen ist die Zeit reif für einen neuen Versuch, gestützt auf globales Völkerrecht, aber zugeschnitten jeweils auf die Bedürfnisse in regionalem Rahmen. Westeuropa könnte dafür ein Vorbild sein.

⁵³⁾ Text der Charta und Bericht über die Anhörung in: Europa-Ethnica, 1984, S. 145 ff.

⁵⁴⁾ Vgl. Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente 1984/85, Dokument 2-411/84 (PE 91260).

⁵⁵⁾ Vgl. Patrick Thornberry, Is there a phoenix in the ashes? International law and minority rights, in: Texas International Law Journal, (1980) 15, S. 421 ff.

⁵⁶⁾ Vgl. Jacques Dofny und Akinsola Akiwowo (Eds.), National and Ethnic Movements, Beverly Hills — London 1980.

⁵⁷⁾ Vgl. Claus Schönubbe, Die Wiederentdeckung der nationalen Minderheiten in Westeuropa, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/75, S. 3 ff.

Völkerrechtliche Aspekte der Nord-Süd-Beziehungen

Die Forderungen der Dritten Welt und das Völkerrecht

I. Entschließungs- und Durchsetzungsmacht der Dritten Welt

Seit Mitte der siebziger Jahre haben die Forderungen der Dritten Welt eine neue Qualität erhalten. Vor allem die Erfolge des OPEC-Kartells haben deutlich gemacht, daß die Entwicklungsländer über Durchsetzungsmacht verfügen. Dies läßt sich nicht nur aus ihrer Position als Rohstoffanbieter ableiten. Vielmehr kann der Sachverhalt nicht übersehen werden, daß an Stelle der häufig behaupteten Abhängigkeit der Entwicklungsländer („Peripherie“) von den Industrieländern („Metropolen“ bzw. „Zentrum“) in zunehmendem Maße das Augenmerk auf die Interdependenz, auf die gegenseitige Abhängigkeit von Industrie- und Entwicklungsländern gelenkt wird.

Darüber hinaus wird mit Recht im Hinblick auf die Bedeutung der Entwicklungsländer als Rohstofflieferanten die „umgekehrte wirtschaftliche Abhängigkeit“ hervorgehoben, die in Abweichung von den Aussagen der Dependenztheorien zunehmend Bedeutung erhält. Der wirtschaftliche Fortschritt der Entwicklungsländer hat, so Michael Todaro, „direkte Auswirkungen auf die Wirtschaft der Industrieländer, und diese umgekehrte wirtschaftliche Abhängigkeit wird sich in den achtziger Jahren weiter vergrößern.“¹⁾

Auch verfügen die Entwicklungsländer seit der Dekolonialisierung über die Macht der

großen Zahl. Sie haben es verstanden, sich als Block zu organisieren und die daraus resultierende Entschließungsmacht völkerrechtlich zu nutzen.

Die Dritte Welt weiß zudem, daß ihre Mitarbeit bei der Lösung weltweiter Probleme unverzichtbar ist, um zahlreicher globaler Schwierigkeiten Herr zu werden. Die atomare Bedrohung, die wachsende Verschmutzung der Meere und der Luft, der Verlust der tropischen Wälder und die damit verbundenen großräumigen Folgen, so z.B. eine Beeinträchtigung des Wasserhaushaltes oder das Aussterben von Tier- und Pflanzenarten, erfordern weitreichende internationale rechtlich verbindliche Vereinbarungen und Abkommen, die nur dann zustande kommen, wenn gleichermaßen Industrie- wie auch Entwicklungsländer die Bereitschaft aufbringen, zur Lösung beizutragen.

In den Industrieländern wird heute überdies verstärkt für die Entwicklungsländer Partei ergriffen. Zahlreiche Gruppen mit sehr unterschiedlichen Zielsetzungen fühlen sich aufgerufen, für die Weiterentwicklung der Zurückgebliebenen, für ein Mindestmaß an menschlicher Solidarität sowie für das Lebensrecht eines jeden Menschen einzutreten.

II. Forderungen der Dritten Welt

Die neue Qualität der Forderungen der Entwicklungsländer beruht indessen nicht nur auf der Erkenntnis eigener Machtpositionen, sondern insbesondere auch auf einer tief empfundenen Enttäuschung über den bisherigen Entwicklungsverlauf sowie über das Ausmaß westlicher Entwicklungshilfe. Dabei wird die äußerst dürftige Hilfe des Ostblocks viel-

fach kaum beachtet. Kapital- und technische Hilfe haben den desolaten Zustand weiter Bereiche der Dritten Welt nicht wesentlich zu verändern vermocht. Mit zunehmender Härte und wachsender Geschlossenheit verfolgen die Länder der Dritten Welt daher im Rahmen der UNO und bei internationalen Konferenzen ihre Ansprüche, wie sie beispielsweise in der von den Vereinten Nationen im Dezember 1974 verabschiedeten „Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten“ zum Ausdruck gebracht werden.

¹⁾ M. Todaro, *Economic Development in the Third World*, New York 1981, S. 490.

Wenngleich sehr abstrakt, fordert die „Charta“ u. a.:

— die Bekräftigung der Notwendigkeit, die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Entwicklung zu verstärken;

— die Errichtung der Neuen Weltwirtschaftsordnung (NWWO) zu fördern, die auf Gerechtigkeit, souveräner Gleichheit, gegenseitiger Abhängigkeit, gemeinsamem Interesse und der Zusammenarbeit aller Staaten ungeachtet ihres wirtschaftlichen und sozialen Systems beruht;

— eine faire und gerechte Wirtschafts- und Sozialordnung zu errichten und aufrechtzuerhalten;

— die kollektive wirtschaftliche Sicherheit zur Entwicklung insbesondere der Entwicklungsländer unter strenger Achtung der souveränen Gleichheit aller Staaten und durch die Zusammenarbeit der gesamten Völkergemeinschaft zu fördern;

— ein System internationaler Wirtschaftsbeziehungen auf der Grundlage der souveränen Gleichheit, des gegenseitigen gerechten Nutzens und der engen Wechselbeziehung zwischen den Interessen aller Staaten zu entwickeln.

Hinsichtlich der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten fordert die „Charta“ u. a. das souveräne und unveräußerliche Recht eines jeden Staates, sein Wirtschaftssystem sowie sein politisches, soziales und kulturelles System entsprechend dem Willen seines Volkes ohne Einmischung, Zwang oder Drohung irgendwelcher Art von außen zu wählen, ausländische Investitionen in seinem nationalen Hoheitsbereich nach Maßgabe seiner Rechts- und sonstigen Vorschriften und entsprechend seinen nationalen Zielen und Prioritäten zu regeln und staatliche Gewalt über sie auszuüben und ausländisches Vermögen zu verstaatlichen, zu enteignen oder das Eigentum daran zu übertragen, wobei der diese Maßnahme treffende Staat gemäß seinen einschlägigen Rechts- und sonstigen Vorschriften eine angemessene Entschädigung zahlen soll.

Die „Charta“ spricht schließlich allen Staaten das Recht zu, sich in Organisationen von Grundstoffherzeugern zusammenzuschließen, um ihre nationalen Volkswirtschaften zu entwickeln, und macht ihnen zur Aufgabe, insbesondere im technologischen Bereich zusammenzuarbeiten, weil jeder Staat das Recht hat, an den Fortschritten und Entwicklungen in Wissenschaft und Technologie zur Beschleunigung

seiner wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung teilzuhaben²⁾.

Dem Beschluß über die „Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten“ war im Frühjahr 1974 die von der 6. UN-Sonder-Generalversammlung verabschiedete „Erklärung über die Errichtung einer Neuen Weltwirtschaftsordnung“ vorausgegangen. In ihr spiegelt sich die Ansicht der Entwicklungsländer wider, die Struktur des internationalen Wirtschaftssystems müsse als entscheidendes Entwicklungshemmnis für ihre eigene Weiterentwicklung gesehen werden. Jenes sei durch eine den besonderen Interessen der Entwicklungsländer dienende neue Weltwirtschaftsordnung zu reformieren, so beispielsweise durch:

— umfangreichere und stetigere öffentliche Entwicklungshilfe ohne politische und militärische Bedingungen;

— Rückerstattung von Einnahmen aus Zöllen und anderen Schutzmaßnahmen gegen Produkte der Entwicklungsländer;

— Einsatz von Mitteln, die durch Abrüstung eingespart werden können;

— Abbau von tarifären und nicht-tarifären Hemmnissen, um den Entwicklungsländern einen besseren Zugang zu den Märkten der Industrieländer zu verschaffen;

— Ausweitung des Anteils der Entwicklungsländer an der Weltindustrieproduktion von gegenwärtig 7% auf 25% im Jahr 2000;

— Vorzugszölle bei Exporten in die Industrieländer ohne Gegenleistung;

— Mitspracherecht bei der Reform des internationalen Währungssystems sowie Verbesserung der Verteilung der Sonderziehungsrechte beim IWF unter Berücksichtigung des Entwicklungsbedarfs;

— Stabilisierung der Rohstoffmärkte durch langfristige multilaterale Rohstoffabkommen unter besonderer Berücksichtigung der Wettbewerbsfähigkeit von Naturprodukten gegenüber synthetischen Ersatzstoffen;

— Förderung der Bildung von Rohstoffherzeugervereinigungen;

— eine auf die Entwicklungsländer abgestimmte Strategie des Technologietransfers;

²⁾ Die Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 20 (1975) 7, S. 1168 ff.

— Schaffung eines internationalen Verhaltenskodex für transnationale Unternehmen³⁾.

Trotz ihrer offenkundigen Plausibilität sind manche der an die Industrieländer gerichteten Forderungen nicht problemlos. So beharren die zur Verrechtlichung einer Neuen Weltwirtschaftsordnung drängenden Entwicklungsländer einerseits auf der vollen Wahrung der Souveränität des eigenen Landes, andererseits üben sie gleichzeitig Kritik an einer Weltwirtschaftsordnung, die auf dem Prinzip der nationalen Souveränität basiert. Die Betonung der Souveränität über die eigenen Ressourcen, so ihre Argumentation, belastete die Bemühungen um einen juristischen Rahmen für eine Neue Weltwirtschaftsordnung und kollidierte mit den Prinzipien der Zusammenarbeit und der internationalen Solidarität als möglicher Grundlage einer neuen völkerrechtlichen Entwicklung. Ein realitätsbezogener Ansatz zur Lösung dieses Problems wird dem Umstand Rechnung tragen müssen, daß zwischen der theoretisch-dogmatischen Sicht, aus der die Völkerrechtswissenschaft Art und Umfang eines solchen Beitrags beurteilt, und der praktischen Anwendung des geltenden Völkerrechts durch die Staaten der Welt eine beträchtliche Lücke klafft⁴⁾.

Muß man realistisch von einem grundsätzlichen Festhalten an der Souveränität über die eigenen Ressourcen bei Entwicklungsländern wie auch bei Industrieländern ausgehen, so zwingen andererseits konkrete Umstände im Nord-Süd-Verhältnis zur internationalen Zusammenarbeit auf den verschiedensten Gebieten. Aussagen darüber, wie sich Rechtsnormen im Prozeß wirtschaftlicher Zusammenarbeit und Integration tatsächlich entwickeln werden, sind jedoch nur schwer und mit einer Reihe von Vorbehalten zu machen. Sollten die Forderungen der Entwicklungsländer allerdings über das Stadium politischer Vorstellungen hinausgehen, wird man sich sicherlich rechtlicher Instrumente bedienen müssen, um die Stabilität der Rahmenbedingungen wirtschaftlicher Tätigkeiten und der Kooperationsgrundlagen zu wahren. Erfahrungsgemäß werden nämlich langfristige Kooperationsvorhaben ohne einigermaßen abgesicherte stabile Rahmenbedingungen

und vertragliche Abmachungen nicht in Angriff genommen.

Die wichtige Frage der Stabilität für Nord-Süd-Wirtschaftskooperationen hat bereits zu erheblichen Kontroversen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern geführt. Die Entwicklungsländer fühlten sich durch die Stärke der Industrienationen zunehmend politischem und wirtschaftlichem Druck ausgesetzt, während die letztgenannten sich mit ihrer Ansicht häufig wechselnden und wirtschaftlich unverständlichen Forderungen und Entscheidungen konfrontiert sahen, die einer langfristig gesicherten Investition im Wege standen. Um so mehr ist es an der Zeit, solche Organisationsinstrumente zur Institutionalisierung von Kooperation (Gesellschaft, Vertrag) zur Verfügung zu stellen, im Rahmen derer die komplexen Interdependenzen angemessene Berücksichtigung finden. Inwieweit dies durch die Konzeption einer „dynamischen Stabilität“⁵⁾ als Basis für einen Konsens, der den Interessen der Nord- und der Südpartner Rechnung trägt, geschehen kann, wird die weitere Entwicklung zeigen können.

Investitionssicherheit wird auf die Dauer nur zu erreichen sein, wenn Vertragstreue beiden Vertragspartnern als Grundlage einer dauerhaften, auf beiderseitigen Vorteil ausgerichteten Zusammenarbeit dient. Rechtsformen, die diese stets gemachten Erfahrungen nicht berücksichtigen und voreilige praxisferne Forderungen nach einseitiger Änderung abgeschlossener Verträge enthalten, schaffen keine Rechtssicherheit, sondern Rechtsunsicherheit mit weit mehr negativen Folgen für die Entwicklungsländer als für die Industrieländer.

Eine dauerhafte Nord-Süd umfassende Rechtsordnung wird allerdings nur dann Bestand haben, wenn alle Partner aus einer Position verhandeln können, die verhindert, daß ungleiche Verträge unter Ausnutzung von Not und Schwäche zustande kommen, wie dies in der kolonialen Periode und leider häufig noch in der Zeit nach der Entlassung in die Unabhängigkeit anzutreffen war. Welche konkreten Rechtsformen dabei zugrunde gelegt werden, sollte nicht vom Prestigedenken beeinflusst werden. Radikale, durch ideologische und religiöse Vorstellungen motivierte Forderungen dürften dabei wenig hilfreich

³⁾ Der Nord-Süd-Konflikt, Heft 196 der Informationen zur politischen Bildung, hrsg. von der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1982.

⁴⁾ So K. Ipsen, Entwicklungspolitik und Völkerrecht, in: K. Ringer/E. A. von Renesse/C. Uhlig (Hrsg.), Perspektiven der Entwicklungspolitik, Tübingen 1981, S. 99.

⁵⁾ Vgl. Th. Wälde, Neue Weltwirtschaftsordnung und Weltwirtschaftsrecht, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 20/81, S. 2.

sein und nicht zur Stabilisierung umfangreicher Kooperationen beitragen. Nord und Süd werden somit lernen müssen, daß Planungserwartungen und Koordinationserfordernisse sich auf gemeinsam akzeptierte rechtliche Instrumente abstützen müssen, da wirtschaftliche Zusammenarbeit sich ohne bürokratisch-formal organisierte Entscheidungsprozesse kaum realisieren läßt⁶⁾.

Etwaige neue Vertragsformen werden dabei wohl nicht unbeeinflusst bleiben von Rechtskulturen westlicher Provenienz, wie andererseits auch die Entwicklungsländer nicht daran gehindert sind, eigene rechtliche Instrumente einzubringen, die sie als selbständige Akteure bei der Gestaltung neuer Rechtsbeziehungen ausweisen. Für die Industrieländer ist eine solche Entwicklung nicht neu. Die Rezeption, das heißt der Import und die Umsetzung nicht-nationaler Rechtsformen, wie etwa des römischen oder angelsächsischen Rechts, hat in der Entwicklung der europäischen Staaten eine bedeutende und nicht zu unterschätzende Rolle gespielt.

Auch ist bekannt, daß sich in zahlreichen Entwicklungsländern wirtschaftliche Kooperationen ohne jene legalistischen Strukturen vollzogen haben, die wir aus den westlichen Staaten kennen, mithin europäische Rechtsformen nicht immer Voraussetzung für eine erfolgreiche Entwicklung gewesen sind. Die Industrienationen, an die vorbenannten legalistischen Strukturen gewöhnt, werden sich wohl oder übel mit bisher unbekanntem und ungebräuchlichen Rechtsformen befassen müssen, die im Bereich der asiatischen Region seit Jahrhunderten Grundlage für Geschäftsbeziehungen sind. Im Ergebnis aber wird eine Zusammenarbeit Industrie-Entwicklungsländer wohl nur dann Bestand haben, wenn rechtlich einvernehmliche Kooperationsformen als unabdingbare Voraussetzungen für stabile Wirtschaftsbeziehungen anerkannt werden, ohne die Export und Import, Kapitalbewegungen und Technologietransfer schwer vorstellbar sind. Die auf diesem Gebiet bewährten europäischen Rechtsvorschriften könnten in gleicher Weise für die Entwicklungsländer vorteilhaft sein, da sie auf Interessenausgleich und langfristig angelegte Wirtschaftsbeziehungen ausgerichtet sind.

Gemeinsam zu entwickelnde Kooperationsformen geben überdies den Entwicklungsländern die Möglichkeit, noch am ehesten bei

der Entstehung und Verwendung angemessener Rechtsinstrumente ihre eigenen Erfahrungen einzubringen, d. h. mitgestaltend tätig zu werden, wobei die Industrienationen dies als Evolution von Instrumenten und Institutionen zu einem Weltwirtschaftsrecht respektieren müssen, soll die Zusammenarbeit zwischen ihnen und der Dritten Welt im Rahmen einer gleichberechtigten Kooperation vorangetrieben und gefördert werden.

Mag es auch rechtslogisch schlüssig und darüber hinaus ein Akt schöpferischer Interpretation sein, aus der Charta eine allgemeine Kooperationspflicht der Staaten untereinander⁷⁾ und aus dieser wiederum die Pflicht der Industriestaaten zur Unterstützung der Entwicklungsländer zu deduzieren, so dürfte eine daraus folgende Entwicklung günstigerer Kooperationsformen für die Dritte Welt in der Praxis gleichwohl mit dem Risiko behaftet sein, von einer häufig von nationalen Interessen bestimmten Wirklichkeit stets mehr oder minder korrigiert zu werden.

Der kreative Akt des Völkerrechtswissenschaftlers wird daher so lange ohne innovative Folgen bleiben, wie der Konsens der beteiligten Staaten nicht gegeben ist. Läßt sich kein Konsens erwirken, dann bleibt die Rechtsqualität von eingegangenen Verpflichtungen umstritten, ihre Ineffektivität wird offenkundig⁸⁾.

Die Forderungen der Dritten Welt erstrecken sich weit über den engen wirtschaftlichen Bereich hinaus. Erwähnt seien in diesem Zusammenhang die neue Informationsordnung (NIO) und die Neuordnung des Seerechts.

1. Die neue Informationsordnung

Mit Argwohn und Kritik betrachtet eine große Anzahl der Entwicklungsländer den nach ihrer Meinung einseitigen Informationsfluß durch die großen westlichen Nachrichtenagenturen, sei es bei der reinen Nachrichtenvermittlung, sei es durch Vermittlung westlicher Lebens- und Denkweisen. Die dadurch entstandene kulturelle Überfremdung und politische Abhängigkeit, so wird argumentiert, gekoppelt mit einer nicht einzulösenden Erwartungshaltung der Bevölkerung

⁷⁾ Vgl. K. Günther, Mitgliedschaft in Internationalen Organisationen — Grundfragen, in: *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*, Heft 17, Karlsruhe 1975, S. 17ff.; K. Ipsen, *Diskussionsbeitrag*, in: *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht*, Heft 17, Karlsruhe 1975, S. 124ff.

⁸⁾ So K. Ipsen (Anm. 4) S. 101.

⁶⁾ Ebd., S. 3.

gegenüber wirtschaftlichen und sozialen Fortschritten, hätten der Dritten Welt beträchtliche Nachteile gebracht.

Zweifellos sind manche dieser Vorwürfe gegenüber westlichen Informations- und Kommunikationsverfahren angebracht. Allerdings sollte man in diesem Zusammenhang auch nicht die Augen vor jenen Informationspraktiken verschließen, die in zahlreichen Entwicklungsländern anzutreffen sind. Noch immer ist demokratische Meinungsvielfalt mit unzensurierter und freier Presse weithin unbekannt oder gar verboten.

Die Verfassungen der Entwicklungsländer enthalten zwar einen ausgeprägten Grundrechtsteil und hinsichtlich von Meinungs- und Informationsfreiheit fehlt es nicht an umfangreichen und eindrucksvollen Formulierungen, die die Grundrechtsverbürgungen klassischer Demokratien weit übertreffen. Das Ergebnis aber ist keine Erweiterung des Grundrechtsschutzes. Freiheitsrechte werden, von geringen Ausnahmen (wie in Art. 37 der indischen Verfassung) abgesehen, nicht in ein einklagbares subjektiv-öffentliches Recht umgesetzt. Vielmehr hat die Exekutive in weiten Bereichen die Zensur übernommen, ohne daß das Parlament eine effektive Kontrolle und Ausbalancierung der Macht ausüben könnte.

Daher darf auch nicht übersehen werden, daß beispielsweise die Nachrichtensendungen von Sendern der westlich orientierten demokratischen Industrieländer in hohem Maße zu einer Objektivierung der Berichterstattung beitragen können.

Den Forderungen von Ländern der Dritten Welt nach Hilfe beim Aufbau nationaler und regionaler Nachrichtenagenturen und anderer Medien sollte von den westlichen Industriestaaten somit entsprochen werden. Allerdings darf diese Hilfe nicht dazu beitragen, eine pluralistische Meinungsbildung zu verhindern, überkommene Strukturen zu verfestigen oder totalitäre Regime gleich welcher Couleur gegen alle demokratischen Tendenzen zu unterstützen. Dies würde nicht einer neuen Informationsordnung, sondern der Einschränkung der Pressefreiheit dienen und könnte demzufolge von den westlichen Industrienationen nicht unterstützt werden. Gemeinsam bedarf es der Suche nach Rechtsnormen, die unter Beachtung ernst zu nehmender kultureller und entwicklungsbedingter Vorbehalte weithin eine Pressefreiheit in den Entwicklungsländern garantieren; alles andere wäre entwicklungspolitischer Rück-

schrift. Ergebnisse für eine NIO sind noch nicht in Sicht. Die Verhandlungen dauern an und werden, wie die Erfahrung zeigt, wohl keine greifbaren Erfolge für die nächste Zeit erwarten lassen.

2. Neuordnung des Seerechts

Parallel zu den Diskussionen über eine neue Weltwirtschaftsordnung und eine neue Informationsordnung begannen 1973 mit der III. UN-Seerechtskonferenz die Verhandlungen über die zukünftige Ordnung der Meere. Der traditionelle Völkerrechtsgrundsatz der „Freiheit der Meere“ wird angesichts der Tatsache, daß es sich hier neben dem Weltraum um einen der letzten Reserveräume der Erde handelt, relativiert. Die Überfischung der Meere, ihre Verwendung als Müllablageplätze, ihre mögliche Nutzung als Rohstofflager sowie die Bestrebungen von zahlreichen Staaten, ihre Hoheitsrechte durch einseitige Erklärungen über die traditionelle 3-sm-Grenze hinaus auszudehnen, haben dazu beigetragen, eine Neuordnung des Seerechts in Angriff zu nehmen.

Obwohl Konflikte über Seerechtsfragen nicht nur zwischen den Industrie- und Entwicklungsländern, sondern vorherrschend zwischen den Staaten mit langen Küsten einerseits und den Staaten mit kurzen Küsten sowie den Binnenländern andererseits ausgeht, hat die Dritte Welt in ihrer Gesamtheit eigene Forderungen erhoben. Sie werden dahin gehend formuliert, daß der Meeresboden und alle auf und unter ihm lagernden Rohstoffe ein „gemeinsames Erbe der Menschheit“ (common heritage of mankind) seien, folglich auch nicht allein den zur Ausbeutung fähigen, technisch hochentwickelten Industriestaaten zur Verfügung stehen dürften. Von geringen Ausnahmen abgesehen, verfügen in der Tat nur die Industrieländer über das notwendige Wissen und die Technologie zu einem erfolversprechenden Abbau von Rohstoffen auf dem Meeresboden sowie über Machtmittel, erweiterte Souveränitätsrechte durchzusetzen. Diese Tatbestände wie auch die sehr viel größeren finanziellen Möglichkeiten würden den Industrieländern eine Sonderstellung im Falle der rohstoffwirtschaftlichen Nutzung der Meere einräumen. Die Dritte Welt versucht dies durch eine neu zu errichtende internationale Behörde zu ihren Gunsten zu vermindern, wobei diese Behörde u. a. allen Staaten der Erde einen von Dritten nicht gehinderten Zugang zu den Meeren sichern, Umfang und Preis der geför-

derten Rohstoffe bestimmen sowie Rohstoffproduzenten der Entwicklungsländer vor bedrohlicher Konkurrenz Schutz gewähren soll.

Die Meinungen über die Errichtung einer internationalen Behörde sind geteilt, nicht so sehr unter den Entwicklungsländern, wohl aber unter den Industrienationen. Einige von ihnen, so beispielsweise die USA, Großbritannien und die Bundesrepublik Deutschland, fürchten, daß eine solche Behörde zu sehr marktwirtschaftliche Entwicklungen behindern und mehr planwirtschaftliche Perspektiven ersetzen könne — mit negativen Folgen für den Welthandel. Andere Industrieländer wie Frankreich messen ordnungspolitischen Befürchtungen weniger Bedeutung bei und verweisen demgegenüber auf die Notwendigkeit einer ihrer Ansicht nach längst fälligen und notwendigen globalen Konvention, die auf Dauer die gewünschte internationale Rechtssicherheit schaffe.

In diesem Zusammenhang erscheint es widersprüchlich, daß die Bundesrepublik einerseits national die neue Seerechtskonvention nicht unterzeichnet, andererseits sich einer Zeichnung durch die EG nicht widersetzt hat. Dabei wird übersehen, daß eine Zeichnung der Konvention für Bonn und Brüssel durchaus unterschiedliche Funktionen hat. Die Kompetenzen der EG erfassen lediglich Bereiche der Seerechtskonvention, die positiv zu beurteilen sind. Das sind vor allem Fischerei, Forschung, Umweltschutz, Niederlassungsrecht und nicht zuletzt Entwicklungshilfe. Für diese Bereiche haben die Mitgliedstaaten der EG Befugnisse übertragen. In einer sogenannten EG-Klausel ist festgelegt, daß eine internationale Organisation, auf die EG-Kriterien zutreffen, die Konvention unterzeichnen kann, wenn die Mehrheit der Mitglieder ihr beigetreten ist. Sie muß dazu bei Unterzeichnung in einer Erklärung angeben, für welche Bereiche des Abkommens ihre Mitglieder ihr die Befugnis übertragen haben sowie Art und Umfang der Befugnisse darlegen. Insoweit verhält sich die Bundesrepublik nicht widersprüchlich, wenn sie sich einer Zeichnung der EG nicht widersetzt hat.

Auch wenn sie einschränkend über die EG ihr Einverständnis zur Seerechtskonvention

erteilt hat und die Mehrheit der UN-Mitglieder inzwischen der Konvention beigetreten ist, bedeutet dies keine völkerrechtliche Bindung der Bundesrepublik im Rahmen der Gesamtkonvention. Der völkerrechtliche Grundsatz der „Freiheit der Meere“ kann nicht dadurch relativiert werden, daß die Mehrheit der UN-Mitglieder der Seerechtskonvention beigetreten ist und die Minderheit der Nichtunterzeichner dadurch völkerrechtlichen Verpflichtungen unterliegt. Nach geltendem Völkerrecht bildet nämlich der Grundsatz der nationalen Souveränität auch weiterhin das Kernelement jedweder internationalen Zusammenarbeit⁹⁾.

Gleichwohl treten in der internationalen entwicklungspolitischen Diskussion die gemeinsamen Probleme und Grenzen der „Welt als Ganzes“¹⁰⁾ immer stärker in den Vordergrund. In weiten Kreisen ist man sich darüber einig, daß die ökonomischen und ökologischen Gegenwartsprobleme in nationalstaatlicher Isolation auf Dauer nicht lösbar sind, ja die Lösung der internationalen Probleme geradezu zur internationalen Zusammenarbeit auf den verschiedensten Gebieten auch dann zwingt, wenn nationale Solidarität als etwas „juristisch Substanzloses“¹¹⁾ empfunden werden mag.

Für die Zukunft wird daher entscheidend sein, inwieweit Industrie- und Entwicklungsländer in der Zielsetzung übereinstimmen, Verantwortung für einen weltweiten Wirtschaftsaufschwung und eine Ausweitung des Welthandels, verbunden mit einem friedvollen, gewaltlosen Interessenausgleich zu tragen. Die ökonomischen und ökologischen Gegenwartsprobleme könnten dann außerhalb nationalstaatlicher Isolation zumindest in einem realisierbaren „second best“ Ergebnis lösbar sein

⁹⁾ Vgl. E. U. Petersmann, Internationales Recht und Neue Internationale Weltwirtschaftsordnung, in: Archiv des Völkerrechts, 18 (1979/80), S. 28.

¹⁰⁾ Vgl. P. Streeten, Growth Redistribution and Basic Human Needs, in: K. Laski u. a. (Hrsg.), Beiträge zur Diskussion und Kritik der neoklassischen Ökonomie, Hamburg 1979, S.114.

¹¹⁾ Vgl. O. Kimminich, Das Völkerrecht und die neue Weltwirtschaftsordnung, in: Archiv des Völkerrechts, 20 (1982), S. 14ff.

III. Gibt es einen Anspruch auf Entwicklungshilfe?

Häufig wird der Forderungskatalog der Dritten Welt gegenüber den Industrienationen mit dem Sozialstaatsprinzip und dem Gedanken der Wiedergutmachung begründet. Auch das weitere Argument, daß sich aus der ständigen Gewährung von Entwicklungshilfe durch die Industrieländer eine Pflicht aus Völkergewohnheitsrecht ergäbe, ist umstritten. Wenngleich sie Entwicklungshilfe als eine der großen Aufgaben unserer Zeit betrachten, haben die Industrienationen immer wieder versucht, eine rechtliche Pflicht zur Entwicklungshilfe durch eindeutige Änderungen zu vermeiden.

Ein Anspruch aus Völkergewohnheitsrecht — entstehend aus Verhaltensweisen, die über eine Reziprozitätserwartung der beteiligten Völkerrechtssubjekte zu einer dem Verhalten entsprechenden Rechtsüberzeugung führen¹²⁾ — könnte, so die Auffassung führender Völkerrechtler, nur dann begründet werden, wenn die betroffenen Staaten in einem oftmals langwierigen Willensabstimmungsprozeß eine Willensübereinstimmung erzielt hätten, eine solche Rechtsquelle zu begründen. Infolge kontroverser Rechtsstandpunkte ist dies indessen eindeutig nicht gegeben.

In diesem Zusammenhang spielt allerdings der sogenannte Vertrauensschutzgrundsatz¹³⁾ eine erhebliche Rolle, denn im Völkerrecht kommt gewissen einseitigen Rechtsgeschäften rechtsbegründende Kraft zu, so z. B., wenn ein Staat ein Projekt eines anderen Staates regelmäßig fördert und bei Unterbrechung weiterer vertraglich zugesicherter Förderung die Eigenaufwendungen des Nehmerstaates zu einem nutzlosen und schädigenden Ergebnis führen¹⁴⁾.

Zur Aufrechterhaltung und Verstärkung ihrer Entwicklungshilfeansprüche berufen sich die Länder der Dritten Welt gegenüber den Industrieländern immer häufiger auch auf das Sozialstaatsprinzip. Denn obwohl nur wenige Staaten das Sozialstaatsprinzip in ihre Verfassung aufgenommen haben (Bundesrepublik Deutschland, V. Französische Republik), wird heute praktisch von allen Staaten eine Rechtspflicht zur Sozialfürsorge und Wohlstandsförderung ihrer Bürger akzeptiert.

Auf internationaler Ebene knüpft man daher immer stärker an diesen Sachverhalt an. Das bedeutet, daß im Wirtschaftsvölkerrecht eine über die formalrechtliche Gleichbehandlung (idem cuique) hinausgehende materielle Nichtdiskriminierung (suum cuique) der Entwicklungsländer und die Anerkennung des Entwicklungsproblems als Gemeinschaftsaufgabe der Völkerrechtsgemeinschaft angesehen wird, die mit den nationalen Rechtentwicklungen der Materialisierung des Gleichheitssatzes und Anerkennung des „Gemeinschaftsstandards“ (d. h. einer kollektiven Verantwortung der Staatengemeinschaft für die Minderung der Armutsprobleme der Entwicklungsländer) korrespondiert¹⁵⁾.

Unabdingbare Voraussetzung wäre in diesem Zusammenhang jedoch, daß die Völkerrechtsgemeinschaft solidarisch genug ist, ein solches Sozialstaatsprinzip zu tragen. Nach wie vor ist indessen dem traditionellen Völkerrecht eine Verantwortung der ökonomisch stärkeren Staaten für die ökonomisch schwächeren fremd, ganz abgesehen davon, daß nach der Satzung der Vereinten Nationen Resolutionen der Vollversammlung nicht bindend sind. Eine Lösung der anstehenden weltwirtschaftlichen Probleme verlangt hingegen Solidarität, die nur durch den Abbau von nationaler Souveränität zu erreichen ist, und zwar in demselben Maße für die Industriestaaten wie für die Entwicklungsländer. Die außerordentliche Dichte, mit der internationales und nationales Sozialrecht heute ineinandergreifen, das Bemühen um die internationale Angleichung von sozialen Verpflichtungen und der Grundsatz der Gleichberechtigung, der zu den herausragendsten Impulsen der sozialen Gerechtigkeit zählt, würden es als inkonsequent erscheinen lassen, Sozialpflichtigkeit in nationalen Grenzen zu beschränken.

Diesbezüglich begründet die „Charta of Economic Rights and Duties of States“ von 1974 ihrem Wortlaut nach die Pflichten der entwickelten Staaten zur Hilfe an die Entwicklungsländer, wie etwa in Art. 24: „All States have the duty to conduct their mutual economic relations in a manner which takes into account the interest of other countries. In par-

¹²⁾ K. Ipsen (Anm. 4), S. 102.

¹³⁾ Vgl. A. Bleckmann, Anspruch auf Entwicklungshilfe?, in: Verfassung und Recht in Übersee, 12 (1979), S. 5.

¹⁴⁾ Ebd., S. 5.

¹⁵⁾ Vgl. E. U. Petersmann, „Entwicklungsvölkerrecht“, *Droit International Du Développement*, „International Economic Development Law“: Mythos oder Wirklichkeit?, in: Jahrbuch für Internationales Recht, Bd. 17, S. 150.

ticular, all states should avoid prejudicing the interests of developing countries" ¹⁶). Aber wer kann und will schließlich die Maßstäbe setzen, wenn hinsichtlich einer nach Ort, Zeit, Art und Umfang bestimmten Entwicklungsmaßnahme die Frage nach der Verwirklichung des Grundsatzes der wirtschaftlich-sozialen Gerechtigkeit gestellt wird?

Sollte jemals das Prinzip der wirtschaftlich-sozialen Gerechtigkeit gesicherter Völkerrechtsgrundsatz werden und allgemeine Rechtsverbindlichkeit erlangen, so zeigt die Erfahrung mit dem Gewaltanwendungsverbot, dem Interventionsverbot, dem Gebot der friedlichen Streitbeilegung — überhaupt mit jenen Völkerrechtsgrundsätzen, die zur Friedenssicherung bestimmt sind — die Verletzungsanfälligkeit eines derartigen Völkerrechtsgrundsatzes. Insofern liegt die Schlußfolgerung nahe, sich künftig weniger mit Erwartungen zu beschäftigen, als mit der Konkretisierung einer Vertragspraxis in bilateralen Verträgen, bezogen auf einen verhältnismäßig exakten Anwendungsbereich ¹⁷).

Auch die Wiedergutmachungs- und Bereicherungsansprüche von Seiten der Dritten Welt bedürfen einer differenzierteren Betrachtung ¹⁸). Einerseits werden sie in der Völkerrechtspraxis als völkerrechtliche Schadensersatzansprüche behandelt, andererseits als Bereicherungsansprüche, die man sowohl mit dem früheren Kolonialstatus als auch mit den bestehenden, nach Ansicht der Entwicklungsländer ungerechten, Weltwirtschaftsordnung begründet. Die Diskussion über derartige Ansprüche führt rechtlich jedoch nicht weiter, da nach den Prinzipien des völkerrechtlichen Schadensersatzrechts die wirtschaftliche Ausbeutung der Kolonien als völkerrechtswidrig begründet werden müßte. Trotz verständlicher moralischer Anteilnahme für die Ansprüche dieser Länder können aber aus dem damals gültigen Recht keine Ansprüche hergeleitet werden. Auch in der neueren Konzeption bietet das geltende Völkerrecht keine Anspruchsgrundlage. Es kann dahingestellt bleiben, ob nach der gegenwärtigen Völkerrechtsfassung die Kolonisierung und die Ausbeutung von Kolonien rechtswidrig ist und eine Verpflichtung besteht, Staaten in die Unabhängigkeit zu entlassen. Schadensersatzan-

sprüche können jedenfalls daraus nicht hergeleitet werden. Eine diesbezügliche Auffassung der Neustaaten auf Schadenersatz kann nicht als Naturrecht verstanden werden, das allein rückwirkend gelten könnte. Dem widerspricht auch die positivrechtliche Ausrichtung des Völkerrechts ¹⁹).

Problematisch wird es auch, wenn Entwicklungsländer Unternehmen enteignen, die ihre Konzession während der Kolonialzeit erlangt haben. Dem völkerrechtlich vorhandenen Entschädigungsanspruch dieser Unternehmen wird von Seiten der Entwicklungsländer mit dem Argument begegnet, daß diese Gesellschaften sich während der Kolonialzeit ungerechtfertigt bereichert hätten und deshalb die Bereicherung von der Entschädigung abzuziehen sei ²⁰).

Eine eindeutige und begründete Klärung der Frage, inwieweit ehemalige Kolonisatoren sich in Ländern der Dritten Welt ungerechtfertigt bereichert haben, scheint nahezu unlösbar, unabhängig davon, wie in einem solchen Fall die Stellung der einzelnen Kolonialmacht im besonderen und die Verantwortung der westlichen Welt im allgemeinen zu bewerten ist. Auch muß in Betracht gezogen werden, daß die damaligen Kolonien zu jener Zeit wohl keine Völkerrechtssubjekte waren und der Zeitpunkt, wann und wo überhaupt Schadens- und Bereicherungsansprüche entstanden sein könnten, festgestellt werden müßte. Selbst wenn man eine andere Rechtsauffassung vertreten sollte, vermag sie einen völkerrechtlichen Bereicherungsanspruch der ehemaligen Kolonien gegen ihre Mutterstaaten nicht zu tragen ²¹). Auch würde man den Bogen überspannen, wollte man das gegenwärtige Verhältnis von Industrieländern zur Dritten Welt mit einer „gerechten“ Weltwirtschaftsordnung vergleichen und aus einem solchen Vergleich Rückschlüsse auf etwaige Ansprüche ziehen.

Die „Charta“ jedenfalls kann wohl nicht als Grundlage eines gerechten Interessenausgleichs betrachtet werden, weil sie bei allem politischen Verständnis die Interessen der Dritten Welt einseitig hervorhebt und nicht das internationale Interdependenzproblem sieht. Einen Anspruch auf Entwicklungshilfe wird man auch nicht aus den internationalen Menschenrechten herleiten können. Die äußerst vagen Bestimmungen der UN-Charta

¹⁶) So Chr. Tomuschat, Die Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten, in: Zeitschrift für ausländisches Recht und Völkerrecht, 36 (1976), S. 444.

¹⁷) Vgl. K. Ipsen (Anm. 4), S. 109.

¹⁸) Vgl. A. Bleckmann (Anm. 13), S. 10/11.

¹⁹) Ebd., S. 11.

²⁰) Ebd., S. 11.

²¹) Ebd., S. 11.

über die Menschenrechte und die Pflichten zur Mitarbeit bei der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Welt lassen einen völkerrechtlich begründeten Anspruch auf Entwicklungshilfeleistungen nicht zu. Die Menschenrechtsdeklaration von 1948 ist rechtlich unverbindlich, und selbst die universellen Pakte von 1964 und eine Reihe von Konventionen der International Labour Organization (ILO) setzen den Konsens aller Staaten voraus. Wenn der „Convent of Economic, Social and Cultural Rights“ u. a. ein Recht auf Arbeit, ein Recht auf gerechte Arbeitsbedingungen, insbesondere auf gerechte Entlohnung, das Recht auf angemessene Ernährung, Kleidung und Wohnung, das Recht auf angemessenen Lebensstandard und dessen ständige Verbesserung, das Recht auf Gesundheit, das Recht auf Bildung und das Recht auf Teilhabe am wissenschaftlichen Fortschritt anerkennt, so können diese Rechte gleichwohl als Anspruchsgrundlage für völkerrechtliche Forderungen nicht dienen.

Festzustellen ist allenfalls eine Entwicklung der Völkerrechtsordnung in Richtung auf ein sogenanntes ‚soft law‘, das allerdings auch

keine Rechtspflicht der Industriestaaten zur Leistung von Entwicklungshilfe begründet, weil es keine auch nur annähernde Begründung dafür gibt, aus welchem Grunde und in welcher Höhe Entwicklungshilfeleistungen abgeleitet werden könnten. Lediglich könnte davon ausgegangen werden, daß ein Industriestaat gegen das Völkerrecht verstößt, wenn er überhaupt keine Entwicklungshilfe leistet. Ein Kollektivanspruch gegen die Industriestaaten in ihrer Gesamtheit scheidet aber aus. Das bedeutet nun nicht, daß die Industriestaaten auf Dauer unter Berufung auf die geltenden Regeln des Völkerrechts sich einer Verpflichtung zur Hilfe entziehen können. Mögen die Resolutionen der Vollversammlung der Vereinten Nationen auch nicht den Ansprüchen des geltenden Völkerrechts genügen, so folgert doch Tomuschat²²⁾ zu Recht, daß sie als Akte der Vereinten Nationen ein gewisses Fundament darstellen, von dem aus eine bestimmte juristische Argumentation entwickelt werden kann. Konkret ist daraus zu schließen, daß die Industriestaaten den Entwicklungsländern eine Chance zu höherem wirtschaftlichen Niveau einräumen müssen.

IV. ‚Entwicklungsvölkerrecht‘

Die aus der Entwicklungshilfe resultierenden Aufgaben haben zu einer Reihe von Verpflichtungen für die Industriestaaten aus zahlreichen bilateralen und multilateralen Völkerrechtsabkommen geführt, die u. a. im Zusammenhang mit Handelspräferenzen, Kapitalhilfen, technischen Hilfen, Nahrungsmittelhilfen usw. stehen, und die letztlich zu einem *lex specialis* der Nord-Süd-Beziehungen und der Entwicklungshilfe geführt haben.

An dieser Stelle kann die Vielfalt von Entwicklungshilfeabkommen mit rechtsverbindlichem Charakter nur exemplarisch dargestellt werden. In erster Linie handelt es sich dabei um präferenzielle Rechtsnormen aus den Bereichen des internationalen Wirtschaftsrechts. Besondere Entwicklungsbedürfnisse der Entwicklungsländer werden beispielsweise berücksichtigt bei der internationalen Kapitalhilfe (Art. I Weltbankstatut), den internationalen Handelsbeziehungen (Art. XXXVI-XXXVIII General Agreement on Tariffs and Trade = GATT), im internationalen Steuerrecht (Doppelbesteuerungsabkommen) und im internationalen Urheberrecht (Stockholmer Protokoll 1967 zur Berner Konvention

über den Schutz von Werken der Literatur und Kunst)²³⁾.

Konkrete völkerrechtliche Rechtspflichten ergeben sich ferner aus bilateralen Abkommen zwischen den internationalen Finanzhilfeeorganisationen sowie den Nahrungsmittelhilfe gewährenden Ländern einerseits und einzelnen Entwicklungsländern andererseits. Aber auch multilaterale Verträge, wie die Assoziationsabkommen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) oder die internationalen Nahrungsmittelhilfekonventionen von 1967 und 1971, sind in diesem Zusammenhang zu erwähnen.

Völkerrechtliche Rechtspflichten zur mittelbaren Begünstigung der Entwicklungsländer im internationalen Handels- und Wirtschaftsverkehr ergeben sich aus Teil IV GATT (Assoziations-, Integrations-, Präferenz- und *joint venture*-Abkommen), aus den internationalen

²²⁾ Vgl. Chr. Tomuschat, Die neue Weltwirtschaftsordnung, Vereinte Nationen, in: Zeitschrift für die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen, (1975) 1., S. 98.

²³⁾ Vgl. E. U. Petersmann (Anm. 15), S. 146.

Rohstoffabkommen (z. B. Art. 27 des internationalen Kaffeeabkommens 1968, Art. 1 des Zuckerabkommens 1968) und aus regionalen Preisstützungsvereinbarungen (Commonwealth Sugar Agreement, Jaunde-Assoziationsabkommen 1963), sowie für den Bereich der Industrieerzeugnisse z. B. im Art. 1 des Baumwolltextilabkommens von 1962²⁴).

Die administrativ-organisatorischen Aspekte der Durchführung der Entwicklungshilfe werden im wesentlichen in den Satzungen, Verfahrensregeln, Standard-, Rahmen- und Finanzierungsabkommen der internationalen und nationalen Hilfsorganisationen berücksichtigt. Das Satzungs-, Organisations- und Vertragsrecht der internationalen Entwicklungsbanken (Weltbankgruppe, Asiatische Entwicklungsbank, Interamerikanische Entwicklungsbank, Afrikanische Entwicklungsbank, subregionale Entwicklungsbanken) enthält zahlreiche institutionelle und organisatorische Regelungen der Finanzierungsaufgaben, Darlehensbedingungen, der Rechtsnatur der Darlehens- und Projektabkommen, der Vertragspflichten des Darlehensnehmers, der technischen Hilfe und der verschiedenen Sicherungsmaßnahmen für die Verwirklichung des Darlehenszwecks²⁵).

In diesem Zusammenhang sei in besonderer Weise an das bahnbrechende Abkommen von Lomé erinnert. Dieses multilaterale Handels- und Entwicklungsabkommen zwischen der EG und 57 AKP (Afrika, Karibik, Pazifik)-Staaten fördert die handelspolitische Zusammenarbeit durch freien Zugang zum Markt der Gemeinschaft für 99,2 % der Waren aus den AKP-Ländern ohne Gegenseitigkeitsverpflichtung (Ausnahme: Einräumung der Meistbegünstigungsklausel). Im Abkommen von Lomé sind viele Forderungen der Dritten Welt berücksichtigt. So gibt es eine Sonderre-

gelung über Abnahme und Preisgarantie für Zucker. Ferner werden die Ausfuhrerlöse von 44 Waren (Lomé II) durch Zahlung aus dem Haushalt der Gemeinschaft stabilisiert (Stabex). Dieses System bietet zum einen Schutz gegen Konjunkturschwankungen bei den Importländern und verhindert zum anderen Einkommenseinbußen und Preisrückgänge in den Entwicklungsländern, die nicht im Zusammenhang mit Maßnahmen der Erzeugerländer stehen. Hinsichtlich der industriellen, technischen und finanziellen Zusammenarbeit wurden für das Abkommen Lomé II erhebliche zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt.

Die von der EG und anderen Industriestaaten gewährten Präferenzregelungen zugunsten der Entwicklungsländer werden heute immer weniger als Ausnahmeregelungen betrachtet. Sie entsprechen den Außenwirtschaftsinteressen der Entwicklungsländer sowie den traditionellen Ordnungsprinzipien des GATT und des Internationalen Währungsfonds (IWF). Präferenzen sollen ‚nichtreziprok‘ (ohne Gegenleistungen der Empfängerländer), ‚nichtdiskriminierend‘ (für alle Entwicklungsländer) und ‚allgemein‘ (für grundsätzlich alle gewerblichen Erzeugnisse der Entwicklungsländer) sein²⁶).

Art. 1 III GATT zeigt die verschiedenen Inhalte der Diskriminierungsverbote bzw. Gleichbehandlungsgebote beispielhaft auf: So begründet die Zoll-Meistbegünstigungsklausel einen Anspruch auf ‚egalitäre‘ und ‚absolute‘ Gleichbehandlung, d. h. Waren aus dem berechtigten Staate müssen an der Grenze so behandelt werden, wie vergleichbare Waren aus dem meistbegünstigten Drittland. Unsachliche Tarifspezialisierungen und diskriminierende Handhabung der Abfertigung sind unzulässig.

V. Perspektiven des ‚Entwicklungsvölkerrechts‘

Angesichts der politischen Realität muß indessen betont werden, daß zwischen der theoretischen Sicht der Völkerrechtswissenschaft und der praktischen Anwendung des geltenden Völkerrechts durch die jeweiligen Staaten eine beträchtliche Lücke klafft. Geltende und verbindliche Rechtsordnungen zwischen den Staaten und anderen Völkerrechtssubjek-

ten, wie den internationalen Organisationen, beruhen letztlich auf dem außerrechtlichen politischen Konsens der Beteiligten.

Außerhalb solcher fest vereinbarten Abkommen stellt sich das Problem, daß sich die von der Dritten Welt immer wieder geforderte Anerkennung des Prinzips wirtschaftlicher Souveränität als Grundsatz des Völkerrechts nur schwer mit der von ihr gleichzeitig gefor-

²⁴) Ebd., S. 152.

²⁵) Vgl. C. Schöndube, Europa, Bonn 1980, S. 289/290.

²⁶) E. U. Petersmann (Anm. 15), S. 155.

derten privilegierten Völkerrechtssubjektivität vereinbaren läßt²⁷⁾.

So fordern die Entwicklungsländer, daß die staatliche Souveränitätsgrenze auf dem Wirtschaftssektor, wie etwa im Rahmen struktureller Entwicklungshilfe, unangetastet bleibt. Gleichzeitig wird diese Forderung aber dadurch relativiert, daß die Entwicklungsländer Rechtspflichten der Industriestaaten begründen, Entwicklungshilfe zu leisten, mit anderen Worten jene Weltwirtschaftsordnung für die Industriestaaten ablehnen, die auf eben dem Prinzip der von ihnen selbst praktizierten nationalen Souveränität basiert. Problematisch ist ferner der Trend von Ländern der Dritten Welt, wie beispielsweise in Afrika, sich untereinander zu restriktiver Politik hinsichtlich ausländischer Investitionen zu verpflichten, während sie im Gegensatz dazu in bilateralen Kapital- bzw. Investitionsschutzabkommen mit Industriestaaten bereit sind, abweichende Konditionen zu akzeptieren²⁸⁾. Die einzelnen Entwicklungsländer verhalten sich bei der Gestaltung solcher Vereinbarungen oft anders, als sie es im Rahmen des Kollektivs Dritte Welt in ihren Forderungen bekräftigen.

Die ‚Charta‘ der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten zeigt besonders deutlich, wie sehr es des Konsenses aller Staaten in naher Zukunft bedarf, wenn man den Abbau des Nord-Süd-Gefälles als eine der entscheidenden politischen und international-moralischen Herausforderungen unserer Zeit betrachtet. So statuiert Art. 10 der ‚Charta‘: „Alle Staaten sind rechtlich gleich und haben als gleichberechtigte Mitglieder der Völkergemeinschaft das Recht, in vollem Umfang und wirksam am internationalen Entscheidungsprozeß bei der Lösung der wirtschaftlichen, finanziellen und währungspolitischen Probleme der Welt teilzunehmen“. Der Gleichheitsgrundsatz der internationalen Wirtschaftsbeziehungen wird hier also festgeschrieben. Im Gegensatz dazu legt jedoch der bereits erwähnte Art. 5 eine gleichheitswidrige und monopolistische Basis für Rohstoffkartelle fest: „Alle Staaten haben das Recht, sich in Organisationen von Grundstoffherzeugern zusammenzuschließen, um ihre nationalen Volkswirtschaften zu entwickeln und dadurch eine stabile Finanzierung ihrer Entwicklung zu erreichen.“

In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, daß sich gerade die Maßnahmen der OPEC für die ärmsten Entwicklungsländer in besonderer Weise negativ und entwicklungs-hemmend ausgewirkt haben. Akzeptiert man ferner das konkrete Gebot wirtschaftlich-sozialer Gerechtigkeit, so wird angesichts des Art. 21 der ‚Charta‘ ein Konsens um so notwendiger gefunden werden müssen. Dort heißt es: „Jeder Staat hat die volle und ständige Souveränität, einschließlich des Besitz-, des Nutzungs- und des Verfügungsrechts über alle seine Reichtümer, Naturschätze und wirtschaftlichen Betätigungen und übt diese Souveränität ungehindert aus.“

Durchaus positive Ansätze, wie die Forderung des Technologie- und Kapitaltransfers (Art. 13, 22), die Pflicht zur Zusammenarbeit in der Entwicklungshilfe (Art. 17), die besondere Förderung der am wenigsten entwickelten Länder (Art. 25) sowie die gerechte Preisgestaltung im Import-Export-Verhältnis der Entwicklungsländer (Art. 28), verlieren so ihren ausgleichenden Wert gegenüber jenen nicht akzeptablen Auffassungen der ‚Charta‘, die insbesondere in Art. 5 zum Ausdruck kommen.

Eine generelle Sonderrechtsstellung der Entwicklungsländer im Verhältnis zu den Industriestaaten würde voraussetzen, daß das der souveränen Gleichheit der Staaten entfließende Reziprozitätsprinzip im Bereich entwicklungsrelevanter Verträge zugunsten einer generellen Besserstellung der Entwicklungsländer aufgegeben wird²⁹⁾. Dies wird vorerst an der politischen Realität scheitern, da nicht einzusehen ist, wie die von den Entwicklungsländern immer wieder geforderte Anerkennung des Prinzips wirtschaftlicher Souveränität als Grundsatz des Völkerrechts mit der von ihnen gleichzeitig geforderten privilegierten Völkerrechtssubjektivität zu vereinbaren ist³⁰⁾. Die Forderung der Entwicklungsländer ist auch widersprüchlich. Sie verlangen, daß die staatliche Souveränitätsgrenze auf dem Wirtschaftssektor undurchlässig bleibt, soweit es sich um die rechtliche Gestattung gestaltender Einflüsse auf das Entwicklungsland — etwa im Rahmen struktureller Entwicklungshilfe — handelt. Zum anderen wird diese Grenze durchaus als durchlässig erachtet, soweit es sich um die gewünschte Rechtspflicht des Industriestaat-

²⁷⁾ K. Ipsen (Anm. 4), S. 107.

²⁸⁾ Ebd., S. 108.

²⁹⁾ Ebd., S. 106.

³⁰⁾ Ebd., S. 107.

tes handelt, Leistungen zur Disposition des Entwicklungslandes zu erbringen. Diese postulierte „Semipermeabilität“ der Souveränitätsgrenze führt neben der im Nord-Süd-Gefälle vorgegebenen faktischen Ungleichheit zu einer rechtlich fixierten Ungleichheit, wobei nicht zu erkennen ist, daß sie zum Abbau der wirtschaftlichen Ungleichheit in der Realität führen wird³¹⁾.

Schließlich sollte nicht unerwähnt bleiben, daß über Inhalt und Durchsetzung einer besonderen Völkerrechtssubjektivität auch unter den Entwicklungsländern selbst kein Konsens besteht. Sicherlich bedarf jeder Staat des Souveränitätsdogmas, wenn es um die Festigung seiner staatlichen Individualität geht. Assoziativ ausgerichtete Staatengemeinschaften haben Jahrhunderte gebraucht, um einen gangbaren Weg zu finden, wie z.B. die 1957 gegründete EWG. Jedoch zeigt uns der übersteigerte dissoziativ angelegte Souveränitätsgedanke, daß wir erst am Anfang des Weges zum Abbau des Nord-Süd-Gefälles sind.

Inwieweit sich in Zukunft im Nord-Süd-Verhältnis der das Völkerrecht beherrschende Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten durch eine bevorzugte Rechtsträgerschaft der Entwicklungsländer, gewissermaßen durch eine entwicklungsspezifische Völkerrechtssubjektivität, ergänzen und korrigie-

ren läßt und eine Kooperation zwischen Entwicklungs- und Industrienationen von dem Grundsatz wirtschaftlich-sozialer Gerechtigkeit — ähnlich dem nationalen Sozialstaatsprinzip — geprägt sein und in völkerrechtlich verbindlichen Verträgen allgemeinverbindlich festgelegt wird³²⁾, bleibt der politischen Entwicklung vorbehalten, für die beide Partner, Industrie- und Entwicklungsländer, gleichermaßen Verantwortung tragen.

Das Entwicklungsvölkerrecht kann sich deshalb zur Zeit nur in Teilbereichen entfalten, etwa bei zwei- und mehrseitigen Verträgen für zeitlich begrenzte Vorhaben. Letztlich können die im Rahmen des Nord-Süd-Gefälles entstandenen Rechtsfragen nur durch einen allseitigen Konsens gelöst werden. Dies jedoch ist Aufgabe der internationalen Politik. Für eine ‚Charta‘ mit Vertragsrang ist die Zeit noch nicht reif. Nur eine Taktik der ‚kleinen Schritte‘³³⁾ in Richtung auf völkerrechtlich bindende Verträge bringt uns in der Entwicklungspolitik weiter. Die internationale Politik muß innovativ sein, um neue, konsensfähige Wege gehen zu können. „Der Beitrag des Völkerrechts zur Entwicklungspolitik muß induktiv sein. Er muß darauf beschränkt sein, begrenzte Ergebnisse in (statisches) Recht zu überführen.“³⁴⁾

³²⁾ Ebd., S. 106.

³³⁾ Ebd., S. 114.

³⁴⁾ Ebd., S. 114.

³¹⁾ Ebd., S. 107.

Albert Bleckmann: Zur Entwicklung des modernen Souveränitätsdenkens

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/85, S. 3—13

Obwohl die äußere und die innere Souveränität beide auf den Begriff des „Zunächstseins“ zurückgreifen, haben sie einen unterschiedlichen Inhalt: Die innere Souveränität verlangt in der Tat — damit der Wille des Souveräns sich unbedingt in der Verfassungswirklichkeit durchsetzt — einen hierarchischen Aufbau des modernen Staates und deshalb eine subordinationsrechtliche Struktur des öffentlichen Rechts, während das gleiche Nebeneinander souveräner Staaten auf der internationalen Ebene zu einem koordinationsrechtlichen Aufbau der Völkerrechtsgemeinschaft führt. Das Prinzip der inneren Souveränität prägt so die Struktur des innerstaatlichen Rechts, das Prinzip der äußeren Souveränität den Aufbau des Völkerrechts bis in alle Details.

Im Koexistenzvölkerrecht der vergangenen Jahrhunderte war dabei die Festigung und der Ausbau der äußeren Souveränität das letzte Endziel der staatlichen Außenpolitik. Seit der Entwicklung des Kooperationsvölkerrechts in der Mitte des 19. Jahrhunderts richtet sich die Außenpolitik der Staaten dagegen an der Durchsetzung der Wohlfahrtsinteressen der Völker aus. Von einem Endziel der Politik wandelte sich die Souveränität nun zu einem Mittel der Durchsetzung dieser Wohlfahrtsinteressen. Das aber bedeutete auf der einen Seite, daß die Staaten nunmehr auch zu einem teilweisen Verzicht auf ihre Souveränität bereit sind, soweit dies für die Verwirklichung der neuen Allgemeininteressen unbedingt erforderlich scheint. Auf der anderen Seite ist etwa bei Mehrheitsentscheidungen in den neuen internationalen Organisationen nicht hinreichend gesichert, daß die Mehrheit auch die Interessen der überstimmten Minderheit hinreichend berücksichtigt. Das Souveränitätsprinzip wird so zu einem Teilhabe- oder Vetorecht, das sicherstellen soll, daß die Interessen aller Staaten hinreichend beachtet werden. Und drittens ist wegen der Schwierigkeiten der internationalen Kooperation nicht hinreichend garantiert, daß die für die neuen Wohlfahrtsinteressen der Völker notwendigen Entscheidungen überhaupt oder zumindest rechtzeitig ergehen. Da die Staaten aber auch heute noch in der Lage sind, diese Wohlfahrtsinteressen ihrer Völker zumindest noch teilweise zu befriedigen, besitzt die Souveränität auch gegenwärtig noch eine wichtige Funktion. Die Souveränität ist damit auch gleichzeitig eine wichtige Unterschwelle für die Übertragung von Souveränitätsrechten auf die internationale Gemeinschaft.

Otto Kimminich: Neuere Entwicklungen des Minderheiten- und Nationalitätenrechts

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/85, S. 14—26

Nach jahrzehntelanger Vernachlässigung beschäftigt sich die völkerrechtliche Literatur wieder in verstärktem Maße mit dem Minderheitenrecht. Allerdings erfreut sich der Ausdruck „Minderheit“ keiner großen Beliebtheit mehr. Die angelsächsische Literatur bevorzugt den Terminus „ethnic group“, im deutschen Sprachraum setzt sich der Ausdruck „Volksgruppe“ durch.

Die völkerrechtliche Grundproblematik des Minderheiten- und Volksgruppenschutzes ergibt sich aus der Natur des Völkerrechts selbst: Es ist kein Recht der Völker, sondern ein Recht der Staaten. Rechtssubjekte, das heißt Träger von Rechten und Pflichten, sind in dieser Rechtsordnung grundsätzlich nur die souveränen Staaten. Eine Ausnahme hiervon macht nur das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Aber ein wirksamer Minderheiten- und Volksgruppenschutz setzt voraus, daß es völkerrechtliche Gruppenrechte gibt. Mit der Herausbildung des Begriffs der kollektiven Menschenrechte hat das Völkerrecht die Grundlage hierfür geschaffen. Art. 27 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte bildet den Ansatzpunkt für die Herausbildung eines echten internationalen Minderheitenschutzes. Dem Europäischen Parlament liegt bereits der Entwurf eines europäischen Volksgruppenrechts vor.

Die geltende Völkerrechtsordnung ist vom Kriegs- und Gewaltverbot und von der korrespondierenden Friedenspflicht geprägt. Deshalb hat auch das Minderheiten- und Volksgruppenrecht dem Weltfrieden zu dienen. Es soll der ethnischen, kulturellen und religiösen Vielfalt der meisten souveränen Staaten gerecht werden, ohne deren Existenz zu gefährden. Jeder Mensch soll sich ohne Furcht vor negativen Folgen zu der ethnischen oder religiösen Gruppe bekennen dürfen, der er angehört und angehören will. Eine der Hauptfunktionen des Minderheiten- und Nationalitätenrechts ist daher die Lösung der Spannungen zwischen den einzelnen, organisierten Gruppen und souveränen Staaten im Rahmen der Weltfriedensordnung.

Otto Wulff: Völkerrechtliche Aspekte der Nord-Süd-Beziehungen. Die Forderungen der Dritten Welt und das Völkerrecht.

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/85, S. 27—38

Das Selbstbewußtsein vieler Staaten der Dritten Welt ist in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg ständig gewachsen. Souverän treten sie den Industrienationen gegenüber auf und fordern deren Hilfe beim Aufbau ihrer noch unterentwickelten Länder. Ihre Ansprüche richten sich dabei unmittelbar an die ehemaligen Kolonialstaaten oder mittelbar über die Vereinten Nationen und deren Untergliederungen an die Industrieländer in ihrer Gesamtheit.

Der Beitrag befaßt sich mit der Frage, inwieweit die einzelnen Forderungen völkerrechtlich zulässig und begründet sind und wie eine dauerhafte, für beide Seiten vorteilhafte Kooperation erreicht werden kann.