

Catherine Brölmann / René Lefeber / Marjoleine Zieck (eds.)

Peoples and Minorities in International Law

Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht / Boston / London 1993, XIII, 364 pp.

Hurst Hannum (ed.)

Documents on Autonomy and Minority Rights

Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht / Boston / London 1993, XXII, 779 pp.

Der von drei Professoren der Universität Amsterdam herausgegebene Sammelband über den völkerrechtlichen Minderheitenschutz geht ebenso wie der von Prof. Hannum herausgegebene Dokumentenband auf die Zweite Amsterdamer Völkerrechtskonferenz im Jahre 1992 zurück. Von den 15 Beiträgen des Sammelbandes sind 13 auf der genannten Konferenz mündlich vorgetragen worden. Gerade die beiden zusätzlich aufgenommenen Abhandlungen sind für das "Recht in Übersee" von besonderem Interesse. Der erste von ihnen betrifft ausdrücklich nur Afrika, der zweite die "indigenen Völker". Im übrigen aber ist das Werk global angelegt. Im ersten Teil wird in erster Linie versucht, den gegenwärtigen Stand der Diskussion über das Selbstbestimmungsrecht und den Minderheitenschutz darzustellen; der zweite Teil ist regionalen und inhaltlichen Sonderproblemen gewidmet. Der dritte Teil trägt die Überschrift "Durchsetzungsmittel". Zum Schluß gibt Hurst Hannum eine Übersicht über die zu den einzelnen Referaten geführten Diskussionen.

Schon der Spitzenaufsatzz von *Thomas Franck* behandelt die aktuelle Zentralfrage des Selbstbestimmungsrechts der Völker: Unter welchen Voraussetzungen enthält das Selbstbestimmungsrecht ein Recht auf Sezession? Franck ist skeptisch. Eine immer noch überwiegend aus Staaten zusammengesetzte Rechtsgemeinschaft werde wohl kaum den Staat zur verwundbarsten aller internationalen Einheiten machen. Zum Glück für den Weltfrieden, aber zum Unglück für die rechtliche Klarheit hätten sich die meisten Sezessionsvorgänge der letzten Jahre ohne Rekurs auf das Völkerrecht vollzogen. Ausdrücklich nennt er hier die baltischen Staaten. Er vergißt, daß gerade die USA, deren Bürger Prof. Franck ist, stets von der völkerrechtlichen Fortexistenz der baltischen Staaten ausgegangen sind, so daß die Wiedererlangung der Unabhängigkeit durch diese Staaten auch als Sieg des Völkerrechts betrachtet werden könnte. Ähnlich zwiespältig ist auch das Gesamtergebnis: Das "internationale System" anerkennt einerseits kein allgemeines Recht auf Sezession, verbietet aber andererseits die Sezession nicht. *Rosalyn Higgins* fügt ein Referat zu demselben Thema an, das sowohl Korrekturen als auch Ergänzungen bietet. Vor allem rügt sie die Verwechslung des Prinzips "*uti possidetis*" mit territorialer Integrität. Das erstgenannte Prinzip – das in Lateinamerika entstanden ist und im Zuge der Befreiung Afrikas vom Kolonialjoch übernommen wurde – besagt, daß mit den einmal gezogenen Grenzen alle historischen Gebietsansprüche untergegangen sind. Die territoriale Integrität ist eine bloße Folge des Gewaltverbots und schützt das Staatsgebiet vor jeglichen gewaltsauslösenden Eingriffen von außen. Folgerichtig gipfelt das Referat in einem Aufruf zur Gewaltlosigkeit.

Dem (scheinbaren) Konflikt zwischen Selbstbestimmungsrecht und dem Prinzip "*uti possidetis*" gilt die zusätzlich in den Sammelband aufgenommene Abhandlung von *J. Klabbers* und *R. Lefever*, die Afrika als einen zwischen diesen beiden Prinzipien hin- und hergerissenen Kontinent darstellt. Die europäische Öffentlichkeit hat bisher noch kaum wahrgenommen, daß "der Ostwind die afrikanischen Kokospalmen schüttelt", wie Präsident Bongo (Gabun) formuliert. Gemeint sind die Unabhängigkeitsbestrebungen in den Ländern des ehemaligen Ostblocks, die das Prinzip *uti possidetis* in Frage stellen. Die Autoren kommen zu dem Ergebnis, daß die Spannung zwischen diesem Prinzip und dem Selbstbestimmungsrecht der Völker die ganze Unsicherheit des gegenwärtigen Völkerrechts zum Ausdruck bringt. Damit mag jeder Rückgriff auf traditionelles Völkerrecht fragwürdig werden. Aber *Natan Lerner* zeigt in seinem ausführlichen Referat über die Entwicklung des Minderheitenschutzes im Völkerrecht, wie sinnvoll und notwendig solche Besinnungen sind. *Manfred Nowak* unterstreicht dies in seinen Zusatzbemerkungen und weist erneut auf die Tendenzen zur Schwächung der staatlichen Souveränität und des Interventionsverbots hin. Doch zeigt er sich skeptisch gegenüber der Auffassung, daß nur die Anerkennung von Gruppenrechten die Lage entspannen und die Gewaltanwendung beenden kann, wie Lerner meint. Nowak lenkt das Interesse auf die allgemeine Frage der Menschenrechte. Dieser Gedankenführung folgt der daran anschließende Beitrag von *Donnelly* über "Rechte der dritten Generation". Mit Recht ist er gegenüber der Generationeneinteilung skeptisch. Aber der Begriff hat sich in der Wissenschaft durchgesetzt. Mit dem eigentlichen Thema der Konferenz (und des Sammelbandes) beschäftigt sich Donnelly absichtlich nicht. Erst in seiner Schlußbemerkung betont er, daß die dritte Generation von Menschenrechten weder für die Minderheiten noch für die indigenen Völker etwas Neues bringe.

In den vier Abhandlungen des zweiten Teils werden Spezialprobleme behandelt: Die Entstehung von "neuen Minderheiten" infolge von Migrationen; Die Europäischen Gemeinschaften und ihre Minderheiten; Indigene Völker; Selbstregierung von Minderheiten in Einheits- und Bundesstaaten. Jedem einzelnen dieser Themen hätte eine eigene Tagung gewidmet werden können. Für das Recht in Übersee sind selbstverständlich die Ausführungen über die indigenen Völker (von *Brölmann* und *Zieck*) von besonderem Interesse. Auf der Konferenz waren sie besonders aktuell, weil damals die Vereinten Nationen das "Jahr der indigenen Völker" proklamiert hatten. Die Autorinnen stellen fest, daß Art. 27 des Internationalen Pakts über Bürgerliche und Politische Rechte nicht ausreicht, um die indigenen Völker zu schützen. Sie untersuchen sodann die für einen solchen Schutz in Frage kommenden weiteren Instrumente, darunter insbesondere eine Reihe von ILO-Konventionen. Im Mittelpunkt steht selbstverständlich die damals bereits im Entwurf bestehende Erklärung der Generalversammlung der Vereinten Nationen über die Rechte der indigenen Völker.

Der Titel des dritten Teils klingt vielversprechend. Aber jedermann weiß, daß das geltende Völkerrecht nur über geringe Zwangs durchsetzungsmittel verfügt. Die fünf Abhandlungen dieses Teils beschäftigen sich auch kaum mit der Zwangs durchsetzung, sondern mehr mit Methoden der Konfliktlösung und Selbsthilfemitteln. Besonders interessant ist die

Abhandlung von *Alfred M. de Zayas* über den internationalen Rechtsschutz von Völkern und Minderheiten. In seinem Überblick über die Praxis dieses Jahrhunderts erwähnt de Zayas auch die Vertreibung der Deutschen aus Polen, der Tschechoslowakei und Ungarn nach dem Zweiten Weltkrieg. Im Mittelpunkt seiner rechtswissenschaftlichen Analyse steht wieder Art. 27 des Internationalen Pakts über Bürgerliche und Politische Rechte. Die Schwächen der Menschenrechtsverfahren der UNO, aber auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte kommen zur Sprache. Als Gesamtergebnis werden langsame Fortschritte des völkerrechtlichen Rechtsschutzes für Minderheiten und Volksgruppen festgestellt. Für die Praxis von ebenso großer Bedeutung sind die Überlegungen von *Michael Bothe* über die Rechtmäßigkeit des Einsatzes von Gewalt zum Schutze von Völkern und Minderheiten. Das Ergebnis ist eindeutig und überzeugend: "Es gibt kein Recht zur einseitigen humanitären Intervention zum Schutze von Völkern oder Minderheiten mit militärischen Mitteln" (S. 299). Daß der Sicherheitsrat militärische Mittel zum Schutze von Völkern und Minderheiten einsetzen darf und daß er sich hierzu regionaler Organisationen bedienen darf, wird von Bothe ebenso deutlich bestätigt. In den beiden letzten Beiträgen wird eine in Europa wenig bekannte nichtstaatliche (transnationale) Organisation behandelt, die sich der Vertretung der Interessen von Volksgruppen und Minderheiten auf internationaler Ebene widmet, UNPO (Unrepresented Nations and Peoples Organization). Wie alle nichtstaatlichen Organisationen ist sie nicht leicht in das System des geltenden Völkerrechts einzuordnen. Zugleich aber ist sie Symptom und Katalysator eines Entwicklungsprozesses, der die geltende Völkerrechtsordnung mit Sicherheit umgestalten wird.

Der von Hurst Hannum herausgegebene Dokumentenband ("Dokumente über Autonomie und Minderheitenrechte") ergänzt den aus der Amsterdam-Konferenz hervorgegangenen Sammelband, ist aber auch ein unabhängiges (und unentbehrliches) Nachschlagewerk für die Staatenpraxis zu Fragen des Selbstbestimmungsrechts, des Minderheitenschutzes und der indigenen Völker. 15 Dokumente, beginnend mit Art. 22 des Völkerbundpakts und endend mit dem im August 1992 veröffentlichten Entwurf der Erklärung über die Rechte von indigenen Völkern, betreffen die allgemeinen Standards; 21 Positionen (mit zum Teil mehreren Dokumenten) sind jeweils einzelnen Staaten oder Situationen zugeordnet. In alphabetischer Reihenfolge reichen sie vom Autonomiestatut für die Åland-Inseln (in der verbesserten Form vom 16.8.1991) bis zu drei Dokumenten zum (gelösten) Problem der Jurassier in der Schweiz. Als "Dokumente von historischer Bedeutung" werden 19 weitere bezeichnet, die folgenden Stichworten zugeordnet sind: Zypern, Danzig, Eritrea, das Memelland, Polen, Sudan, die Schweiz, Triest, Sowjetunion, Jugoslawien. Daß das Werk mit einem umfangreichen Sachverzeichnis und einer (allerdings viel weniger umfangreichen) Auswahl-Literaturliste versehen ist, bedarf wohl keiner Erwähnung.

Otto Kimminich