

BUCHBESPRECHUNGEN

Bernd Roland Elsner

Die Bedeutung des Volkes im Völkerrecht

Unter besonderer Berücksichtigung der historischen Entwicklung und der Praxis des Selbstbestimmungsrechts der Völker

Schriften zum Völkerrecht, Band 140, Duncker & Humblot Verlag, Berlin, 2000, 375 S., € 68,00; zugl.: Giessen, Univ. Diss., 1998

Das Volk im Völkerrecht: Kaum ein Untersuchungsgegenstand des Völkerrechts liegt an und für sich näher als die Analyse des Volksbegriffs. Schließlich ist die Ansicht lange überholt, das Völkerrecht behandle lediglich das Recht der zwischenstaatlichen Beziehungen. Das den Völkern als eigenes Rechtsinstitut zugeteilte Selbstbestimmungsrecht lehrt eine andere Sprache, gegen die auch das oftmals vorgebrachte – aber lapidare – Argument fehlgeht, „Volk“ im Hinblick auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker sei schlicht das Staatsvolk, weil dieses identisch mit der Nation sei. Der Rezensent – selbst seit einigen Jahren mit der Analyse des Selbstbestimmungsrechts der Völker beschäftigt – war daher von Beginn seiner Recherchen über das Fehlen einer grundlegenden Arbeit zur Frage des Volksbegriffs verwundert. Nunmehr hat Elsner mit der vorliegenden, von Brun-Otto Bryde betreuten Gießener Dissertation über die Bedeutung des Volkes im Völkerrecht diese nennenswerte Lücke gefüllt. Seine Arbeit behandelt insbesondere – der engen Verknüpfung mit diesem Rechtsinstitut entsprechend – die historische Entwicklung des Begriffsverständnisses und die Praxis der Staaten im Hinblick auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker.

Um es vorweg zu nehmen: Diese Dissertation schließt nicht nur eine Lücke, sie füllt sie zudem in hervorragender Weise aus. Elsner gelingt es mit einer weit gespannten Herangehensweise ein fundiertes Argumentationsgerüst zu erstellen, er geht darüber hinaus aber auch Einzelfragen detailliert auf den Grund. Wie aktuell und permanent wiederkehrend die Bedeutung des Subjekts „Volk“ gerade im Hinblick auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker ist, zeigt sich sowohl an der immer häufigeren und lautstarken Geltendmachung durch indigene Völker weltweit, als auch an den mit einer erschreckenden Regelmäßigkeit aufflammenden, ethnisch geprägten Konflikten, die häufig auf eine Missachtung des Selbstbestimmungsrechts zurückgehen. Noch während der Vorbereitung der Drucklegung der Dissertation zeigte sich die Brisanz des Rechts und der Frage nach dem anspruchsberechtigten Subjekt „Volk“ am Beispiel des eskalierenden Kosovo-Konflikts, der mit dem Bombardement der NATO ein vorläufiges Ende fand. Diesem Konflikt und seinen möglichen Auswirkungen auf die untersuchte Thematik widmet Elsner ergänzend einen 10seitigen Nachtrag. Dennoch greifen die Ergebnisse der Arbeit weiter und sind so

profund, dass auch die mit der Zeit fortschreitenden Entwicklungen im Zusammenhang mit dem modernen Selbstbestimmungsrecht den Wert der Erkenntnisse nicht schmälern.

Die stringent gegliederte, gut lesbare und in der breiten Literaturobwertung und Deduktion dennoch präzise Arbeit umfasst vier wesentliche Teile. Elsner beginnt mit der Darstellung des Volksbegriffs im allgemeinen Sprachgebrauch und zeichnet zunächst nur beschreibend nach, welches Verständnis des Begriffs „Volk“ in den fünf Sprachen, in denen die UN-Charta verbindlich verfasst ist, sowie im Deutschen vorherrscht (Kapitel 1). Anschließend stellt er ausführlich die Entwicklung des Begriffs im Völkerrecht, von Grotius bis zur Gründung der Vereinten Nationen, unter Berücksichtigung aller wichtigen Vordenker dar (Kapitel 2). Mit dem Ende des Ersten Weltkriegs hatte das Selbstbestimmungsrecht als Idee Fuß gefasst, ohne dass dessen Inhalte in der Folge eindeutig geklärt wurden. Die Aufnahme des Rechts in die Charta der Vereinten Nationen besiegelte die Entstehung eines rechtlich gehaltvollen Selbstbestimmungsrechts, wengleich es zunächst nur ein Fundament bildete. Konsequenterweise markiert dieser Zeitpunkt auch den Übergang zum eigentlichen Hauptteil der Arbeit, in dessen drei Kapiteln die Verwendung des Volksbegriffs in völkerrechtlichen Verträgen und in der Staatenpraxis eingehend erläutert wird sowie zur Abrundung die relevanten internationalen richterlichen, schiedsrichterlichen und gutachterlichen Stellungnahmen in den Blick genommen werden. Auf der Basis dieser Analyse fasst das Kapitel 6 nicht nur die wesentlichen Ergebnisse zusammen, sondern enthält auf 20 Seiten eine Schlussfolgerung, in der die Untersuchung zugleich gipfelt. Darin wird in knappen und griffigen Abschnitten die wandelnde Bedeutung des Volksbegriffs im Gebrauch mit dem Selbstbestimmungsrecht erläutert, das sich quasi evolutionär von der Schaffung eines Staates zur Zusammenfassung einer menschlichen Gemeinschaft über die Abwehr des so geschaffenen Staates gegen Fremdeinwirkung hin zu einer bestimmten staatlichen Organisation zur Vertretung aller Gruppierungen innerhalb des Staates, damit Bestrebungen zu einer neuen Staatlichkeit unterbunden werden können, fortentwickelt. Elsner nennt diese Phasen Transformations-, Integritäts- und Repräsentationsprinzip und kann deren Spannungsverhältnis und letztlich auch die Schwierigkeit einer abschließenden Bestimmung der Begriffe Volk und Selbstbestimmungsrecht nur deshalb so nachvollziehbar erklären, weil er auf seine eigene fundierte Analyse der Verwendung des Begriffs in den unterschiedlichsten Zusammenhängen zurückgreifen kann.

Die Schlussfolgerungen sind jedoch letztlich nur das – gelungene, weil nachvollziehbare – Destillat der historisch kenntnisreich vorgeführten Analyse des Volksbegriffs. Darin steckt der eigentliche und bleibende Wert der Arbeit, der auch noch besteht, wenn über die Aktivitäten der Vereinten Nationen zum Beispiel im Zusammenhang mit den Rechten indigener Völker, leider aber wohl auch durch Staatenpraxis bei neuen oder wieder aufflammenden ethnischen Konflikten, das Selbstbestimmungsrecht weiter herangereift sein wird. Denn die Voruntersuchungen der ersten beiden Kapitel belegen die Notwendigkeit, den früher insbesondere im deutschen Rechtsgebrauch mit dem Nationenbegriff gleichgesetzten und in jüngerer Zeit häufig vorschnell unter eine ethnisch geprägte Kategorie subsumierten Volksbegriff genauer auszudifferenzieren. Eindrucksvoll hat Elsner dies übernommen und

zunächst die vielfache Verwendung des Volksbegriffs in der UN-Charta daraufhin untersucht, ob mit „Volk“ die Nation gemeint war, wie es vielleicht der berühmte Einleitungssatz der Präambel „We, the people [...]“ angesichts der folgenden Inhalte des Grundlagendokuments dieser von Mitgliedstaaten gegründeten internationalen Organisation glauben machen mag. An diesem Beispiel lässt sich hervorragend die Bedeutung von Völkergewohnheitsrecht nachzeichnen, das eine zunächst möglicherweise nur einschränkend gemeinte Formulierung durch spätere Praxis und gewandelte Überzeugung erweitern kann. Somit ermöglicht es gegenüber innerstaatlichen Auslegungsmethoden juristischer Texte einen zusätzlichen gewichtigen Blickwinkel auf die Bedeutung des Inhalts vertraglicher Dokumente. Es ist unbestritten, dass spätestens im Rahmen des Dekolonialisierungsprozesses klar wurde, dass sich das Verständnis von Volk auch auf sogenannte Kolonialvölker und damit auf eben noch nicht in Staaten organisierte Gemeinschaften erstrecken sollte. Elsner gelingt es, die Ungültigkeit der Gleichung „Volk = Staatsvolk“ jedoch schon für die ursprüngliche Verwendung zumindest in manchen Zusammenhängen in der Charta nachzuweisen. Die auch inhaltliche Ausweitung des Selbstbestimmungsrechts wurde durch die *Friendly Relations*-Deklaration der UN-Generalversammlung von 1970, die die grundlegenden Prinzipien der Charta in modernisiertem Verständnis unterstreichen sollte, vorbereitet und – für die Vertragsstaaten – in den Internationalen Pakten (über bürgerliche und politische bzw. über soziale, wirtschaftliche und kulturelle Rechte) vollzogen. Insgesamt jedoch zeigt sich Elsner hinsichtlich einer Erweiterung des Volksverständnisses in Verträgen und anderen wichtigen völkerrechtlichen Dokumenten noch zurückhaltend.

Ähnliches gilt auch für seine Analyse der Staatenpraxis. Diese legt er breit an und geht auf die Frage ein, ob die Staatengemeinschaft sezessionswilligen „Völkern“ ein solches Recht zugestanden und damit außerhalb des Dekolonisierungskontextes substaatliche Einheiten als Volk anerkannt hat. Die Darstellung umfasst alle bekannt gewordenen Auseinandersetzungsfälle, bleibt jedoch notgedrungen im Einzelfall knapp, so dass der Schlussfolgerung, in den behandelten Fällen sei es nie zu einer Anerkennung eines „neuen“ Volkes gekommen, nicht zwingend gefolgt werden muss. Im Lichte der Besonderheit des Selbstbestimmungsrechts als hierarchischem Recht, das je nach Unterdrückungsfaktor einer Volksgruppe nur in bestimmter Form und daher auch nur in extremen Ausnahmefällen anstelle einer an Autonomieformen orientierten Verwirklichung durch Loslösung aus dem bestehenden Staatsverband ausgeübt werden kann, ist die entsprechende Staatenpraxis zu Sezessionen zwangsläufig rar. Die Zuerkennung substaatlicher Repräsentation, auch abgesichert durch internationale Vereinbarungen, als Bestätigung eines Selbstbestimmungsrechts, das auch für andere als Staatsvölker existiert, verkennt Elsner aus meiner Sicht. Diese Position bleibt auch nach seinem empirischen Befund unverändert: In diesem stellt er detailliert die in den nach Art. 40 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte regelmäßig fällig werdenden Staatenberichten geäußerten Positionen nach Kontinenten geordnet dar. Im Ergebnis hält er die auch von ihm zugestandenen zahlreichen Bekräftigungen der Existenz von Völkern neben Staats- und Kolonialvölkern durch viele Staaten für nicht gewichtig genug, um eine gesicherte (allgemeine) Bestätigung anzunehmen.

Spätestens die von ihm vorgenommene Untersuchung der schiedsrichterlichen Stellungnahmen z.B. im Åland-Inseln-Streit in den 1920er Jahren, mehr noch die relevanten Entscheidungen und Gutachten des Internationalen Gerichtshofes lassen trotz ihrer aus politischen Gründen zurückhaltenden Diktion auch andere als die von Elsner gezogenen Schlüsse im Sinne einer Bestätigung eines Selbstbestimmungsrechts für (ethnische) Völker innerhalb von Staatsverbänden zu. Lediglich im Blick auf die derzeit besonders umstrittene bzw. diskutierte Anwendbarkeit des Selbstbestimmungsrechts auf indigene Völker scheint Elsner eine andere Tendenz festzustellen. Meines Erachtens ist diese jedoch nicht zuletzt mit den fortgeschrittenen Arbeiten der *Working Group on Indigenous Populations* und der nunmehr deren Entwurf einer UN-Deklaration über die Rechte indigener Völker bearbeitenden, mit staatlichen Repräsentanten besetzten *Working Group on the Draft Declaration* bereits wesentlich deutlicher als verfestigtes *soft law* zu bezeichnen, das sich mit deutlichen Schritten hin zu Völkergewohnheitsrecht im Sinne eines Selbstbestimmungsrechts indigener Völker und damit einer Bestätigung eines weiteren Volksverständnisses als von Elsner zugestanden, bewegt. Unabhängig davon, ob man der eher zurückhaltenden Bewertung Elsners folgen möchte, bleibt seine Strukturierung der Analyse ungemein wertvoll. Auch ist er konsequent, wenn er letztendlich (S. 296 ff. und 321) zum richtigen Ergebnis kommt, dass ein „starrer Volksbegriff“ nicht existiert und vielleicht sogar am Selbstbestimmungsrecht orientierten Lösungen ethnischer Konflikte im Wege stünde, weil über Begriffe allein „brauchbare Lösungen nicht [zu] finden“ sind.

Damit ist auch Elsners Arbeit nicht das „rettende Ufer“ bei der hoffnungslosen Suche nach „der einen Definition“, weil sie es gar nicht sein kann! Steht doch nach dieser Arbeit fest, dass die Antwort auf die Suche darin liegt, dass es einen eindeutigen Befund nicht geben kann und aus Sicht der Staaten und Völker auch nicht geben soll. Sie beantwortet dennoch in höchst zufriedenstellender Weise die historische Entwicklung dieses Befundes und bietet eine sehr sorgfältige und fundierte Untersuchung. Nach einigen bemerkenswerten Arbeiten im englischsprachigen Raum zum Selbstbestimmungsrecht hat nun Elsner im hiesigen Raum eine wichtige Arbeit vorgelegt, an der keiner vorbei kommt, der sich ernsthaft mit dem Stand der Diskussion der Völkerrechtswissenschaft im Zusammenhang mit diesem Recht und ganz allgemein dem Volksbegriff auseinandersetzen will. Schon deshalb sollte ihr – eigentlich selbstverständlich – eine weite Verbreitung beschieden sein.

Mark D. Cole, Mainz