

Erster Teil:

Staatenswandel und Selbstbestimmung als Problem des internationalen Systems

„*Notre ouvrage est incomplet, nous ne saurions en disconvenir. Les principes que nous cherchons à dégager sont limités d'avance par la nature même de la question traitée.*“¹

Kapitel 1: Die Staatengeseue in einer interdependenten Welt

I. Das Problem

Veränderungen im Bestand der Staatenwelt sind keineswegs selten,² sondern zeigen sich historisch oft als wellenförmig auftauchende Phänomene. So ist eine Reihe von Staaten im Anschluss an den Ersten Weltkrieg entstanden. Nach dem Zweiten Weltkrieg hat vor allem die Dekolonisierung zahlreiche neue Staaten hervorgebracht.³ Dieser bis in die Völkerbundzeit zurückreichende Versuch der internationalen Gemeinschaft, die Staatswerdung einer bestimmten Kategorie von Territo-

¹ REDSLOB, *Nationalités* 132.

² Vgl. aber die in REST. 3RD § 208 *Reporters' Note* 4 geäußerte Auffassung, eine der Dekolonisierung „*comparable wave of emerging states in the years ahead is unlikely*“. Hierzu VAGTS, VA. J. INT'L L. 33 (1993) 275 ff. Demgegenüber sind allein in den Jahren 1991/92 als Folge des Zerfalls der Sowjetunion sowie des Zusammenbruchs der sozialistischen jugoslawischen Föderation rund zwanzig neue Staaten entstanden, die nahezu alle nach kurzer Zeit in die UNO aufgenommen wurden; vgl. VN 4/1992 132 ff.

³ Anstatt vieler Albert BLECKMANN, *Decolonization*, EPIL I (1992) 972-76; Philip KUNIG, *Entkolonisierung*, in: Wolfrum (Hg.), *Handbuch VN* 104-10; PAECH/STUBY 575 ff. Die Bedeutung der Dekolonisierung lässt sich an der statistischen Entwicklung der UNO-Mitgliedschaft ablesen: Ausgehend von 51 Gründungsmitgliedern im Jahr 1945, zählten die Vereinten Nationen im Jahr 1989 159 Mitgliedstaaten; vgl. FASTENRATH, *Charta-Komm.* N 9 zu Art. 3; GINTHER, *Charta-Komm.* N 11 zu Art. 4.

rien zu initiieren, politisch zu steuern und rechtlich zu regeln,⁴ konnte im institutionellen Rahmen der Vereinten Nationen bis Ende der Achtzigerjahre erfolgreich zum Abschluss gebracht werden. Bis zum Jahr 1990/91 waren demgegenüber erfolgreiche Versuche *nichtkolonialer* Staatsgründungen sehr selten.⁵ Im Gefolge der epochalen Umwälzungen, welche in der zeitgenössischen Geschichtsschreibung mit den Jahren 1989/91 verbunden werden⁶ und welche mit dem Ende der Dekolonisierung zusammenfielen, traten nun aber wiederum erhebliche Veränderungen in der Staatenwelt ein. Scheinbar stabile Staaten wie die Sowjetunion, die Tschechoslowakei⁷ sowie die Sozialistische Föderative Republik Jugoslawien⁸ zerbrachen,⁹ währenddem sich Deutschland verei-

⁴ Vgl. hierzu FRANCK, AJIL 86 (1992) 54 ff.; KUNIG, *Entkolonisierung* (FN 3) N 8 ff.; OFUATEY-KODJOE, *Self-Determination*, in: Schachter/Joyner (eds.), *United Nations vol. 1* 359-89; THÜRER, AVR 22 (1984) 121. Wesentlichste Rechtsgrundlagen der Dekolonisierung waren GA Res 1514 (XV) vom 14. 12. 1960 (*Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples*); GA Res 1541 (XV) vom 15. 12. 1960; und GA Res 2625 (XXV) vom 24. 10. 1970 (*Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations*); eingehender *infra* Kapitel 5 III. C., E.

⁵ In der Zeit nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges bis 1989 stellte die Staatswerdung von Bangladesch die einzige erfolgreiche Sezession *stricto sensu* dar; hierzu anstatt vieler NANDA, AJIL 66 (1972) 321-36; NAWAZ, INDIAN J. INT'L L. 11 (1971) 251-66. MÉRIBOUTE 141 ff. zählt die Entstehung Pakistans sowie die Loslösung Singapurs von Malaysia dazu.

⁶ Anstatt vieler Eric HOBBSAWM, *Age of Extremes. The Short Twentieth Century 1914-1991*, 1994; vgl. auch NEUHOLD/SIMMA, *Neues europäisches Völkerrecht?* 13-41.

⁷ Zum Auflösungsprozess der Sowjetunion BRÜHL-MOSER 119 ff.; METT 214-38; SAXER, LOY. L.A. INT'L & COMP. L.J. 14 (1992) 581-715; SCHWEISFURTH, ZAÖRV 52 (1992) 541-702. Zur Auflösung der Tschechoslowakei vgl. HOSKOVA, ZAÖRV 53 (1993) 689-735; METT 210-12; Roland SCHÖNFELD, *Die Auflösung der Tschechoslowakei – Glück und Ende eines Bundesstaates*, EA 8/1993 228-38; Eric STEIN, *Peaceful Separation: „A New Virus“*, in: *Essays on International Law in Honor of Professor Louis Henkin*, Colum. J. Transnat'l L. 36 (1997) 25-39.

⁸ Zum Zerfall Jugoslawiens in der ersten Phase anstatt vieler Stephanie BAER, *Der Zerfall Jugoslawiens im Lichte des Völkerrechts*, 1995; BRÜHL-MOSER 173 ff.; METT 272-370; Peter RADAN, *The Break-up of Yugoslavia and International Law*; RICH, AJIL 86 (1992) 569-607.

⁹ Allgemein hierzu Anton BEBLER, *Das Schicksal des kommunistischen Föderalismus. Sowjetunion, Tschechoslowakei und Jugoslawien im Vergleich*, EA

nigte¹⁰ und der Staat Eritrea entstand. Diese Vorgänge zeigten, dass – wie andere Formen gesellschaftlicher Selbstorganisation – auch *prima facie* etablierte Staaten dem Wandel, dem Auf- und Abstieg sowie dem Untergang unterliegen.¹¹

Ungeregelte Prozesse des Zerfalls und der Entstehung von Staaten können erhebliche Auswirkungen auf die regionale sowie internationale Stabilität haben. Die internationale Gemeinschaft kämpfte noch Jahre nach dem Auseinanderbrechen der Sowjetunion sowie der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien mit Folgen dieser Vorgänge.¹² Selbstbestimmungsforderungen und Sezessionsbestrebungen, d.h. unerfüllte Wünsche der Eigenstaatlichkeit, stellen eine Belastung des internationalen Systems dar.¹³ Klassische zwischenstaatliche Konflikte sind

47/1992 375-86; KLEIN, DER STAAT 32 (1993) 357-78; SCHMID, DIE FRIEDENSWARTE 69 (1993) 72-97.

¹⁰ Vgl. den Einigungsvertrag vom 31. August 1990, BGBl II 885 ff. Hierzu auch Jochen Abr. FROWEIN, *The Reunification of Germany*, AJIL 86 (1992) 152-63; DERS., *Germany Reunited*, ZAÖRV 51 (1991) 333-48; DERS., *Die Verfassungslage Deutschlands im Rahmen des Völkerrechts*, VVDStRL 49 (1990) 7-33.

¹¹ Vgl. CHEN, *Essays McDougal* 244 f.; DEGAN, *Création et disparition* 21 f.; Hélène RUIZ FABRI, *Genèse et disparition de l'état à l'époque contemporaine*, AFDI 1992 153-78.

¹² Zu den Verhältnissen in den GUS-Staaten Jörg STADELBAUER, *Krisengebiet Kaukasien*, INTERNATIONALE POLITIK 3/1995 15-19; Andrei ZAGORSKI, *Brandherde in der ehemaligen Sowjetunion*, INTERNATIONALE POLITIK 3/1995 9-14; zu Jugoslawien eingehend *infra* Kapitel 6 VI. H.

¹³ Vgl. CÁRDENAS/CANÁS, in: Danspeckgruber (ed.), *Self-Determination* 101-18; DANSPECKGRUBER, *Introduction*, in: ders. (ed.), *Self-Determination* 5 ff.; Gidon GOTTLIEB, *Nation Against State*; Stephen Iwan GRIFFITHS, *Nationalism and Ethnic Conflict – Threats to European Security*, SIPRI Research Report No. 5; Ted Robert GURR, *Peoples Against States: Ethnopolitical Conflict and the Changing World System*, INT'L STUD. Q. 38 (1994) 347-77; DERS., *Minorities* 3-14; LAILACH 22 ff.; Stephen RYAN, *Ethnic Conflict and International Relations*, 1990; SCHACHTER, *FS Rudolf Bernhardt* 179-86; SCHOCH, *Selbstbestimmung* 1355-67. Nach einer aus dem Jahr 1992 stammenden, unvollständigen Untersuchung haben mehr als vierzig Staaten Probleme mit Unabhängigkeits- und Loslösungswünschen von Territorien und Bevölkerungsteilen; vgl. die Auflistung bei HALPERIN/SCHAEFFER 123 ff. Andere Schätzungen sprechen von 3000 oder gar 7000 (!) Völkern, welche politisch nicht mehr in demjenigen Staat verbleiben wollen, dem sie zugehören; vgl. Peter COULMAS, *Das Problem des Selbstbestimmungsrechts: Mikronationalismus, Anarchie und innere Schwäche der Staaten*, EA 4/1993 85-92, 87 m.N.; ferner David HAMBURG, *Ethnische*

demgegenüber seit längerem von eher untergeordneter Relevanz.¹⁴ Die Beeinträchtigung des internationalen Friedens und der Stabilität sowie die starke Beanspruchung der Ressourcen des internationalen Systems durch innere Konflikte in Staaten sind zu einer Konstante geworden.¹⁵ Zwar haben sich seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges und schon früher immer wieder gewaltsam Unabhängigkeitswünsche einzelner Bevölkerungsgruppen artikuliert.¹⁶ Einige dieser Konflikte haben eine internationale Dimension erlangt, wie z.B. der Sezessionsversuch der kongolesischen Provinz Katanga, die erfolglose Verselbständigung Biafras,¹⁷ die Staatswerdung Bangladeschs¹⁸ oder der Versuch, im Nordteil

Konflikte: Ursachen, Eskalation und präventive Vermittlung, EA 4/1993 117-22, sowie JÄGGI 38 m.N.; vgl. auch den Überblick über Selbstbestimmungs- und Separationskonflikte seit 1990 bei DANSPECKGRUBER (ed.), *Self-Determination* 393-405.

¹⁴ Vgl. namentlich den Golfkonflikt von 1990/91, den Grenzkrieg zwischen Ecuador und Peru im Februar 1995 sowie den Grenzkrieg zwischen Äthiopien und Eritra vom Juni/Juli 1998 (hierzu S/RES/1177 (1998)); vgl. auch den Überblick bei Karen JAEHRLING/Astrid NISSEN/Dirk PIEPER, *Das Kriegsgeschehen 1994/95*, in: Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung/Schweizerische Friedensstiftung (Hg.), *Theorie und Praxis ziviler Konfliktbearbeitung – Friedensbericht 1996*. 1. Jahrbuch für Konfliktlösung, 1996 89-122. Von den rund 119 Konflikten von 1989 bis 2004 waren 90 innerstaatliche Konflikte, 22 internationalisierte nationale Konflikte und nur 7 zwischenstaatliche Konflikte; vgl. Lotta HARBOR/Peter WALLENSTEEN, *Armed Conflict and its International Dimension 1946-2004*, JOURNAL OF PEACE RESEARCH 42 (2005) 624. Zu den nicht autorisierten militärischen Aktionen im Kosovokonflikt 1999, gegen Afghanistan 2002 und gegen Irak 2003 vgl. *infra* Kapitel 7.

¹⁵ Vgl. auch GORDON, CORNELL INT'L L.J. 28 (1995) 306 ff. m.z.N.; GURR, *Minorities* 6 ff.; HUFNAGEL 15 ff.; Nicholas N. KITTRIE, *International Responses to Secessionist Conflicts*, ASIL PROC. 1996 296 f.; STOPFORD, VA. J. INT'L L. 34 (1994) 686 f. Nach empirischen Untersuchungen von GURR waren im Jahre 1994 von 23 bewaffneten Konflikten 18 nationale Konflikte zwischen ethnischen Gruppen; vgl. GURR, INT'L STUD. Q. 38 (1994) 350; vgl. auch den tabellarischen Überblick bei JAEHRLING/NISSEN/PIEPER (FN 14) 98 ff. GURR stellt überdies fest, dass in den Jahren 1945 bis 1989 weltweit beinahe 100 ethnopolitische Konflikte zu verzeichnen waren; vgl. GURR, *Minorities* 6 ff.

¹⁶ Vgl. die Fallstudien bei BUCHHEIT 138-215; HANNUM, *Autonomy* 123 ff.; Alexis HERACLIDES, *Minorities* 58-159.

¹⁷ Vgl. hierzu ELIAS, NIG. L.J. 5 (1971) 1-18; IJALAYE, AJIL 65 (1971) 551-9; NAYAR, TEXAS INT'L L.J. 10 (1975) 321-45; PANTER-BRICK, INT'L. AFF. 44 (1968) 254-66; WODIE, RGDIP 73 (1969) 1018-60.

von Zypern eine eigenständige türkische Republik zu etablieren.¹⁹ In der Mehrzahl der Fälle schwelten solche Konflikte indessen international wenig beachtet dahin.

Der Wegfall der bipolaren Weltordnung und des nuklearen Patts als Strukturmerkmal und Stabilitätsfaktor der internationalen Beziehungen²⁰ führte zu grundlegenden Veränderungen:²¹ Die Kohäsion zahlreicher Staaten wurde geschwächt,²² vielfältige innere Konflikte brachen auf und führen teilweise seit etlichen Jahren ein die internationale Ordnung belastendes Eigenleben. Ein wesentlicher Teil davon sind Separationskonflikte, entspringen also unerfüllten Wünschen nach Selbstbestimmung und Eigenstaatlichkeit. Letztere haben sich zeitweilig zu einer *globalen, epidemischen Erscheinung* entwickelt.²³ Derzeit dürften in mehr als fünfzig Staaten solche Probleme bestehen²⁴ – ein Zeichen für

¹⁸ Vgl. die in *supra* FN 5 zit. Literatur sowie NAYAR, HUM. RTS L.J. VII (1974) 231-71.

¹⁹ Ausführlicher *infra* Kapitel 4 III. C. 4. und Kapitel 6 VI. C.

²⁰ Vgl. DINER, *Weltordnungen* 7 ff.; NEUHOLD, AUSTRIAN J. PUBL. INT'L L. 46 (1994) 111.

²¹ Nach der Auffassung von ENZENSBERGER ist „sichtbarstes Zeichen für das Ende der bipolaren Weltordnung [...] die dreissig bis vierzig offenen Bürgerkriege, die derzeit auf der ganzen Welt geführt werden“, vgl. ENZENSBERGER 12. Vgl. auch DINER, *Weltordnungen* 7 f.; GOTTLIEB 1 ff.; HALPERIN/SCHAEFFER 11 ff.; LAILACH 21 ff.; NEUHOLD, AUSTRIAN J. PUBL. INT'L L. 46 (1994) 109 f. Zu den Ursachen SHEHADI 6 ff. Vgl. aber den empirischen Befund von GURR, wonach eine kontinuierliche, keine abrupte Zunahme ethnonationalistischer Konflikte zwischen 1945 bis 1994 stattgefunden habe; vgl. GURR, INT'L STUD. Q. 38 (1994) 350; ferner JAEHRLING/NISSEN/PIEPER (FN 14) 96 ff.

²² Vgl. auch den Überblick bei DANSPECKGRUBER (FN 13); ferner GORDON, CORNELL INT'L L.J. 28 (1995) 306 ff.; HUFNAGEL 15 ff.; KENNEDY, *21. Jahrhundert* 162 ff.

²³ Eingehend GURR, INT'L STUD. Q. 38 (1994) 347-77; DERS., *Minorities* 3-14; ferner GOTTLIEB, *passim*.

²⁴ GURR identifizierte 1994 rund 50 Fälle konflikthafter Forderungen nach Selbstbestimmung und Unabhängigkeit; hinzu treten nicht konflikthaft geführte Auseinandersetzungen; GURR, INT'L STUD. Q. 38 (1994) 351 ff.; DERS., *Minorities* 3-14. Nach JAEHRLING/NISSEN/PIEPER (FN 14) 96 ff. wurden in den Jahren 1994/95 zahlreiche Separationskonflikte als eigentliche Kriege geführt, namentlich folgende Konflikte: Die Sezession Cabindas von Angola; der Autonomiekonflikt der Tuareg und der Mauren in Mali sowie in Niger; der Autonomiekonflikt der Basse-Casamance in Senegal; Somalia/Somaliland; Sudan/Südsudan; Burma (Myanmar)/Autonomie der Shan; Indien/Kaschmir; Indone-

die unveränderte Attraktivität des Konzeptes des Staates, wenn auch weniger in qualitativer als in quantitativer Hinsicht.²⁵

II. Staatenwandel, Separationen und das internationale System

A. Staatliche Desintegrationserscheinungen in Zeiten übernationaler Integration

Auffälligerweise haben sich die Tendenzen zum Staatenzerfall und zum Separatismus in einer Periode verstärkt, welche seit längerem durch einen starken internationalen Integrationsschub im Zeichen der Globalisierung bestimmt ist.²⁶ Einem durch Interdependenzen bestimmten Prozess *globaler Integration* steht antagonistisch die Tendenz *nationaler Desintegration und substaatlicher Ausdifferenzierung* gegenüber.²⁷

sien/Osttimor; Pakistan/Autonomie der Sind; Papua-Neuguinea/Bougainville; Philippinen/Mindanao; Sri Lanka/Tamilen; Bosnien-Herzegowina; Kroatien/kroatische Serben; Grossbritannien/Nordirland; Mexico/Chiappas; Aserbeidschan/Nagorni-Karabach; Georgien/Abchasien; Irak/Kurden; Nordjemen/Südjemen; Russland/Tschetschenien; Türkei/Kurden; *loc. cit.* Auf gegen 100 Fälle kommt die Übersicht bei DANSPECKGRUBER (FN 13), wobei mehr wie 60 Staaten betroffen sind.

²⁵ So auch SUR, RGDIP 97 (1993) 882 f.; allgemein HERBST, in: Danspeckgruber (ed.), *Self-Determination* 13-30; eingehender *infra* II. B.

²⁶ Vgl. auch CÁRDENAS/CAÑÁS, in: Danspeckgruber (ed.), *Self-Determination* 105 ff.; GOTTLIEB 1; RONEN 99 ff.; SAXER, *Nationalstaat* 9 ff.; SUZUKI, VA. J. INT'L L. 16 (1976) 832 ff.

²⁷ Hierzu auch John Lewis GADDIS, *Toward the Post-Cold War World*, FOREIGN AFF. vol. 70 No. 2 (Spring 1991) 102-22, welcher feststellt, dass der Antagonismus und die Rivalität zwischen demokratischen und totalitären Systemen scheinbar durch ein neues, die internationale Ordnung belastendes Phänomen abgelöst werde: „[I]t is the contest between forces of integration and fragmentation in the contemporary international environment. The search for a new geopolitical cartography might well begin here.“ (*op. cit.* 103). Vgl. auch BOUTROS-GHALI, VN 1/1993 1-4; Yale H. FERGUSON/Richard W. MANSBACH, *Political Space and Westphalian States in a World of „Polities“: Beyond Inside/Outside*, GLOBAL GOVERNANCE 2 (1996) 261-87; FRANCK, AJIL 90 (1996) 359-83; Nicholas N. KITTRIE, *International Responses to Secessionist Conflicts*, ASIL PROC. 1996 296 f.; SCHACHTER, *FS Rudolf Bernhardt* 181; DERS., *Nation-State, passim*; SCHOCH, *Selbstbestimmung* 1357 f.; Serge SUR, *The State between Fragmentation and Globalization*, EJIL 8 (1997) 421-34; Heinrich VOGEL, *Integration und Desintegration: Das europäische Dilemma*, EA 47 (1992) 433 ff.

So stellte der damalige UNO-Generalsekretär BOUTROS-GHALI im Jahr 1992 in der *Agenda for Peace* fest:

„*We have entered a time of global transition marked by uniquely contradictory trends. Regional and continental associations of States are evolving ways to deepen cooperation and ease some of the contentious characteristics of sovereign and nationalistic rivalries. National boundaries are blurred by advanced communications and global commerce, and by the decision of States to yield some sovereign prerogatives to larger, common political associations. At the same time, however, fierce new assertions of nationalism and sovereignty spring up, and the cohesion of States is threatened by brutal ethnic, religious, social, cultural or linguistic strife.*“²⁸

Diese Feststellung dürfte auch heutzutage noch zutreffen. Die Verbreitung von *Emanzipationsbewegungen* substaatlicher Volksgruppen und die damit verbundenen Tendenzen zu nationaler Desintegration, zum „postmodernen Tribalismus“²⁹ rufen internationale Spannungen und Stabilitätsprobleme hervor. Sie absorbieren die Ressourcen des internationalen Systems in einer Zeit, in welcher die interdependenzbedingte Verflechtung der Welt und die Notwendigkeit der internationalen Bewältigung dieser Interdependenzen durch Staaten sowie internationale Organisationen offensichtlich sind.³⁰ Zahlreiche Staaten erodieren und zerfallen,³¹ währenddem sich gleichzeitig übernationale Strukturen aus-

²⁸ *Agenda for Peace* N 11; ausführlich zur *Agenda for Peace* BAUER 97 ff.

²⁹ So FRANCK, *Right to Secession* 3-27; DERS., RdC 240 (1993-III) 125 ff. Zur aktuellen Verbreitung ethnonationalistischer Konflikte vgl. das Zahlenmaterial bei GURR (FN 23) und die Überblicke bei JAEHRING/NISSEN/PIEPER (FN 14) 96 ff. sowie bei DANSPECKGRUBER (FN 13).

³⁰ Anstatt vieler BOUTROS-GHALI, VN 1/1993 1-4; GOTTLIEB 1 ff.; Dieter SENGHAAS, *Weltinnenpolitik – Ansätze eines Konzepts*, EA 1992 643-652.

³¹ Zum Phänomen der sog. *Failed States* die Referate von THÜRER, HERDEGEN UND HOHLOCH, BDGV 34 (1996); ferner VON BOGDANDY/HÄUSSLER/HANSCHMANN/UTZ, MAX PLANCK UNYB 9 (2005) 579 ff.; GORDON, CORNELL INT'L L.J. 28 (1995) 306 ff.; Gerald B. HELMAN/Steven R. RATNER, *Saving Failed States*, FOREIGN POL'Y, Winter 1992/93 3 ff.; William ZURTMAN (ed.), *Collapsed States – The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, 1995; GEISS, *passim*; KREIJEN, *State Failure* 64 ff.; Sebastian VON EINSIEDEL, *Policy Responses to State Failure*, in: Chesterman/Ignatieff/Thakur (eds.), *Making States Work* 14 ff.; Jost DEHLBRÜCK, *Failed States – eine neue Aufgabe für den UN-Treuhandrat?*, in: Ipsen/Schmidt-Jortzig (Hg.), *Recht – Staat – Gemeinwohl*, FS Dietrich Rauschnig, 2001.

bilden und versucht wird, dem internationalen Recht und den Werten, Normen und Zielen des internationalen Systems vermehrt Nachachtung zu verschaffen.³²

Diese Antagonismen weckten Befürchtungen, wonach das Ende der jahrzehntelangen, relativ fest gefügten bipolaren Weltordnung von einer Epoche des Chaos und der Anarchie abgelöst worden sei, welche durch nationalen Strukturzerfall und internationale Instabilität bestimmt werde.³³ In der Tat sind Anzeichen grundlegender Strukturveränderungen des internationalen Systems mit erheblichen Auswirkungen auf die Staaten nicht zu übersehen:³⁴ Das gleichzeitige Auftreten supranationaler Integrationsbewegungen und subnationaler Autonomieforderungen tangiert *Staatlichkeit als strukturelles Grundmerkmal des internationalen Systems*.³⁵ Dies hat Anlass zu Spekulationen über die künftige Rolle

³² Dies fand seinen optimistischen Ausdruck im sog. „New World Order“, eine Bezeichnung, welche vom damaligen amerikanischen Präsidenten BUSH sen. anlässlich einer Rede vor dem amerikanischen Kongress im September 1990 geprägt wurde: „*Out of these troubled times, a new world order can emerge, a new era, freer from the threats of terror, stronger in the pursuit of justice, and more secure in the quest of peace. An era in which the nations of the world, east and west, north and south, can prosper and live in harmony [...] a world where the rule of law supplants the rule of the judge.*“ DEP'T ST. DISPATCH, Sept. 17, 1990 91-94. Vgl. hierzu auch DAMROSCH/SCHIEFFER, *Law and Force in the New International Order*; Joseph S. NYE JR., *What New World Order*, FOREIGN AFF. Spring 1992 83-90; SCHILLING, AVR 33 (1995) 67 ff.; Louis B. SOHN, *How New is the New International Order?*, DENV. J. INT'L L. & POL'Y 20 (1992) 205-11; kritisch John QUIGLEY, *The United States and the United Nations in the Persian Gulf War: New Order or Disorder*, CORNELL INT'L L.J. 25 (1992) 1-49; DERS., *The New World Order and the Rule of Law*, SYRACUSE J. INT'L L. & COMM. 18 (1992) 75-110.

³³ Vgl. Zbigniew BRZEZINSKI, *Out of Control: Global Turmoil on the Eve of the Twenty-First Century*, 1993; Lawrence FREEDMAN, *Order and Disorder in the New World*, FOREIGN AFF. 1991/92 20-37; NEUHOLD, AUSTRIAN J. PUBL. INT'L L. 46 (1994) 109 f.; NYE (FN 32); SHEHADI 1 ff.; STOPFORD, VA. J. INT'L L. 34 (1994) 685-99.

³⁴ Vgl. BUCHHEIT 12 ff.; FERGUSON/MANSBACH, GLOBAL GOVERNANCE 2 (1996) (FN 27) 261-87; GOTTLIEB 1 ff.; Charles LEBEN, *The Changing Structure of International Law Revisited*, EJIL 8 (1997) 399-408; RONEN 99 ff.; SAXER, *Nationalstaat* 14 ff.

³⁵ Ausführlicher SAXER, *Nationalstaat* 32 ff.; vgl. auch Peter SALADIN, *Wozu noch Staaten? Zu den Funktionen eines modernen demokratischen Rechtsstaats in einer zunehmend überstaatlichen Welt*, 1995; GOTTLIEB (FN 13); SUR (FN 27).

des Staates im internationalen System und über Staatlichkeit an sich gegeben.³⁶ Wohl das erste Mal seit der Ausbildung der modernen Territorialstaaten scheint das Konzept des Staates ernsthaft herausgefordert zu sein, weil das überkommene Nationalstaatsideal, d.h. das traditionelle, souveränitätsorientierte Verständnis von Staatlichkeit durch die starke Einbindung der Staaten in das internationale System zunehmend unterminiert wird. Werte wie „Souveränität“³⁷ oder „nationale Unabhängigkeit“, welche in der völkerrechtshistorischen Entwicklung als ideologisches und staats-theoretisches Fundament die Staaten in ihrem Prozess der Selbstorganisation und des Ausbaus von Binnenstrukturen schützen,³⁸ unterliegen in einer eng verflochtenen internationalen Gemeinschaft, welche sich übergeordnete Strukturen gibt, einem starken Erosionsprozess.

B. Zur gegenseitigen Dependenz von Staaten und internationalem System

Die staats- und völkerrechtlich durch das Souveränitätsprinzip abgesicherte Binnenorientierung des traditionellen Staates³⁹ lässt sich in einer Zeit, in welcher die Fähigkeit der einzelnen Staaten zur vollumfänglichen Selbstregierung und zur autonomen Konfliktlösung angesichts der interdependenzbedingten Internationalisierung der Probleme und Le-

³⁶ Vgl. z.B. Michael Ross FOURLER/Julie Marie BUNCH, *Law, Power, and the Sovereign State – The Evolution and Application of the Concept of Sovereignty*, 1995; Jean-Marie GUÉHENNO, *La fin de la démocratie*, 1993; KENNEDY, *21. Jahrhundert* 162-177 (Diskurs: Die Zukunft des Nationalstaates); KOSKENNIEMI, HARV. INT'L L.J. 32 (1991) 397-410; Kenichi OHMAE, *The End of the Nation State – The Rise of Regional Economies*, 1996; PAULUS 96 ff.; Michael W. REISMAN, *Designing and Managing the Future of the State*, EJIL 8 (1997) 409-20; SALADIN (FN 35); SAXER, *Nationalstaat, passim*; SCHACHTER, *Nation-State, passim*; SCHREUER, EJIL 4 (1993) 447-471; SUR, RGDIP 97 (1993) 881-900; DERS., (FN 27); Helmut WILLKE, *Supervision des Staates*, 1997.

³⁷ Zum Souveränitätsbegriff anstatt vieler JENNINGS & WATTS I/1 § 37 125 f.; VERDROSS/SIMMA §§ 31 ff.; DAHM/DELBRÜCK/WOLFRUM 214 ff.; ÉPPING, in: Ipsen, *Völkerrecht* 367 ff.; HERDEGEN, *Völkerrecht* 200 ff.

³⁸ Vgl. auch KENNEDY, *21. Jahrhundert* 162, welcher darauf hinweist, dass durch die Ausbildung moderner Nationalstaatlichkeit die Macht traditioneller gesamteuropäischer Strukturen wie der katholischen Kirche oder des römisch-deutschen Kaisertums beseitigt wurde.

³⁹ Vgl. auch TOMUSCHAT, VVDStRL 36 (1978) 9 f.

bensverhältnisse sowie der Notwendigkeit organisierter Strukturbildungen zur Regelung und Steuerung dieser Interdependenzen immer mehr abnimmt,⁴⁰ kaum mehr aufrechterhalten. Der Antagonismus zwischen „*indépendance ou interdépendance des Etats*“⁴¹ prägt die Staaten-gemeinschaft ebenso wie die einzelnen Staaten und untergräbt die Staaten- und Souveränitätsorientierung der internationalen Ordnung:⁴² *Interdependenz ist zum Normalzustand geworden.*⁴³ Die sich enorm verstärkenden, internationalen Regelungsbedürfnisse lassen eine durch das Souveränitätsprinzip geschützte Selbstbezogenheit kaum noch zu.⁴⁴ Faktische und rechtliche Interdependenzen und die daraus resultierende Notwendigkeit zur übernationalen Kooperation und Integration sind vielmehr Lebensschicksal der Staaten.⁴⁵ *Interdependenzbewältigung*

⁴⁰ Dies zeigt sich besonders deutlich bei von eigenen Funktionsregeln und Mechanismen gesteuerten globalen Märkten wie dem Handel mit Gütern und Dienstleistungen, bei den Finanzmärkten, bei der internationalen Kommunikation sowie bei den globalen Ressourcen- und Umweltproblemen, wo die Fähigkeit einzelner Staaten, mit den traditionellen Mitteln von Gesetzgebung und Politik autonom internationalisierte Sachbereiche zu regeln und zu steuern, stark abnimmt; vgl. auch DAHM/DELBRÜCK/WOLFRUM I/1 12; KENNEDY, 21. *Jahrhundert* 169 ff.; REISMAN (FN 36); SCHACHTER, *Nation-State* 8 ff. Zur Erosion der Elemente des klassischen Staatsbegriffs vgl. auch SALADIN (FN 35) 16 ff.; THÜRER, *Der Verfassungsstaat als Glied einer europäischen Gemeinschaft*, VVDStRL 50 (1991) 123 ff.

⁴¹ So schon DE LAPRADELLE, ANN. IDI 28 (1921) 216.

⁴² Vgl. z.B. CAMILLERI/FALK, *The End of Sovereignty: The Politics of a Shrinking and Fragmenting World*, 1992; HENKIN, *Essays Wang Tieya* 351-8; KOSKENNIEMI, HARV. INT'L L.J. 32 (1991) 397-410; SCHREUNER, EJIL 4 (1993) 447-471; SCHACHTER, *Essays Wang Tieya* 671-688; eingehender *infra* Kapitel 3 III.

⁴³ So schon TOMUSCHAT, VVDStRL 36 (1978) 16 ff.; vgl. auch ALVAREZ in seiner *dissenting opinion* im *Asylum Case (Columbia v. Peru)*, ICJ Reports 1950, 266, 291, welcher bereits im Jahr 1950 von einem „*new régime of interdependence, which is now emerging*“ sprach.

⁴⁴ Vgl. JENNINGS & WATTS I/1 § 37 125.

⁴⁵ Vgl. Gerald FITZMAURICE, *The Future of Public International Law and of the International Legal System*, IDI, LIVRE DU CENTENNAIRE 1873-1973, 1973 196-363, insb. 189 ff.; Harry G. GELBER, *Sovereignty Through Interdependence*, 1997; Hermann MOSLER, *International Legal Community*, EPIL II (1995) 1251-55; DERS., *The International Society as a Legal Community*, RdC 140 (1974) IV 1-329, insb. 189 ff.; TOMUSCHAT, VVDStRL 36 (1978) 57; Rüdiger WOLFRUM, *International Law of Cooperation*, EPIL II (1995) 1242-47.

durch die Akteure des internationalen Systems, namentlich Staaten und internationale Organisationen, ist daher *Grundparadigma des internationalen Systems und Motor seiner Strukturbildung sowie seiner Entwicklung*.⁴⁶ Die Interdependenzen begleitende, übernationale Normen- und Strukturbildung ist Teil eines regionalen und globalen Integrationsprozesses, dem sich kaum ein Staat entziehen kann. Hierbei haben die Staaten mit der Schaffung internationaler Strukturen zur Interdependenzbewältigung sich selber und das Konzept der Staatlichkeit unwiderruflich verändert. Sie sind zunehmend Teil übergeordneter Strukturen⁴⁷ und von diesen abhängig. Aus der internationalen Einbindung der Staaten und deren Dependenz von internationalen Strukturen resultiert eine *Doppelrolle und Doppelfunktion staatlicher Strukturen*. Letztere stehen in einem internationalen Sinnzusammenhang; sie sind strukturell und funktionell unabdingbarer Teil übergeordneter Strukturen.⁴⁸ *Binnenorientierung als politische Selbstverwaltungskörper* einerseits, *Integrationsoffenheit als Teil des internationalen Systems* andererseits ist der die mo-

⁴⁶ Vgl. FERGUSON/MANSBACH, *GLOBAL GOVERNANCE* 2 (1996) 261-87; Daniel FREI, *International Relations*, EPIL II (1995) 1360: „*Interdependence leads to integration by mechanisms of ‚spill-over‘, i.e. a continuing growth of the web of interdependence according to its own inherent dynamics.*“ S. auch BOUTROS-GHALI, VN 1/1993 1-4; David HELD, *Democracy and Globalization*, *GLOBAL GOVERNANCE* 3 (1997) 251-67; Dieter SENGHAAS, *Weltinnenpolitik – Ansätze eines Konzepts*, EA 1992 643-652; ZEMANEK, *Interdependence*, EPIL II (1995) 1021-23.

⁴⁷ Vgl. hierzu auch THÜRER, der im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses Staaten und übernationale Strukturen als Bestandteil einer umfassenden, nationale wie übernationale Strukturen gemeinsam erfassenden Gesamtordnung, eines Gesamtsystems versteht; vgl. THÜRER, *VVDStRL* 50 (1991) (FN 40) 126 ff.

⁴⁸ Vgl. auch THÜRER, *BDGV* 34 (1996) 14 f. Diese Doppelfunktion ist für die Völkerrechtswissenschaft nicht neu, sondern folgt nach der herrschenden Auffassung aus der „Dezentralität“ des Völkerrechts, d.h. aus dem Umstand, dass völkerrechtliche Normen als Folge des Fehlens von mit einem Gewaltmonopol versehenen übernationalen Durchsetzungsinstanzen der Durchführung und Umsetzung durch nationales Recht und nationale Organe bedürfen; vgl. VERDROSS/SIMMA §§ 45 f. Die Staaten, ihr Recht und ihre Organe sind somit Teil des Völkerrechtssystems und dessen wesentlichste strukturelle und funktionale Stütze. Dies kommt im von Georges SCELLE entwickelten Konzept des „*dédoublement fonctionnel*“ sehr plastisch zum Ausdruck; vgl. Georges SCELLE, *Droit international public*, 1943 21 ff.; DERS., *Le phénomène juridique du dédoublement fonctionnel*, in: FS für Hans Wehberg, 1956 324 ff.

derne Staatlichkeit prägende Antagonismus,⁴⁹ welcher zu einem zuweilen schwierig zu lösenden Rollenkonflikt im Verhalten von Staaten führt und letztere zu komplexen Anpassungsprozessen an übernationale Strukturen nötig.⁵⁰ In einem sich dergestalt konstituierenden internationalen System besitzen Staaten nicht nur Rechte, sondern tragen immer mehr – und vor allem – Verantwortung, d.h. Pflichten gegenüber der *internationalen Gemeinschaft*,⁵¹ wie auch das Konzept der völkerrechtlichen Verpflichtungen *erga omnes* belegt.⁵²

⁴⁹ Ähnlich auch THÜRER, BDGV 34 (1996) 14 f. Vgl. als Versuch der verfassungsrechtlichen Bewältigung dieses Antagonismus das Urteil des BVerfG zum Vertrag von Maastricht über die politische Union; BVerfGE 89, 155. Zur Maastricht-Entscheidung des BVerfG vgl. auch Jürgen SCHWARZE, *Europapolitik unter deutschem Verfassungsvorbehalt – Anmerkungen zum Maastricht-Urteil des BVerfG vom 12. 10. 1993*, NEUE JUSTIZ 48 (1994) 1-5; Christian TOMUSCHAT, *Die Europäische Union unter der Aufsicht des Bundesverfassungsgerichts*, EU-GRZ 1993 489-499; Hans Peter IPSEN, *Zehn Glossen zum Maastricht-Urteil*, EUROPARECHT 1/1994 1-21.

⁵⁰ Vgl. hierzu TOMUSCHAT, VVDSTRL 36 (1978) 18, welcher Art. 24 Abs. 1 GG als 1949 vorweggenommene Vorahnung künftiger Interdependenzen bezeichnet, welche von Verfassungen wegen als Normalzustand zur Kenntnis genommen werde; s. auch THÜRER, VVDSTRL 50 (1991) (FN 40) 134 ff., welcher von einem „Gebot der aussenpolitischen Öffnung des Verfassungsstaates“ spricht. Vgl. auch das BVerfG im Maastrichter Urteil, BVerfGE 89, 182 f., wo auf die Offenheit des Grundgesetzes für Bindungen in der Völkerrechtsgemeinschaft sowie im Rahmen internationaler und supranationaler Organisationen hingewiesen wird.

⁵¹ Die gelangt deutlich bereits im Resolutionsentwurf DE LAPRADELLES über eine *Déclaration des droits et devoirs des nations* zum Ausdruck; vgl. Art. 1, 2, 6, und 7 des Deklarationsentwurfs, ANN. IDI 28 (1921) 207 f.; vgl. auch FROWEIN, LJZ 4/91 141-5.

⁵² Vgl. hierzu die Umschreibung des IGH in *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Judgment*, ICJ Reports 1970 32: „*In particular, an essential distinction should be drawn between the obligation of a State towards the international community as a whole, and those arising vis-à-vis another State in the field of diplomatic protection. By their very nature the former are the concern of all States. In view of the importance of the rights involved, all States can be held to have a legal interest in their protection.*“ Zu den völkerrechtlichen Verpflichtungen *erga omnes* auch Claudia ANNACKER, *The Legal Régime of Erga Omnes Obligation in International Law*, AUSTRIAN J. PUBL. INT'L L. 46 (1994) 131-166 m.z.N.; Maurizio RAGAZZI, *The Concept of International Obligations Erga Omnes*; Stefan KADELBACH, *Jus Cogens, Obligations Erga Omnes and other Rules – The Identification of Fundamental Norms*, in:

Diese soziopolitischen Strukturveränderungen der internationalen Ordnung führen indes keineswegs zu einem Absterben des Staates, komplementär zur wachsenden Bedeutung übernationaler Zusammenschlüsse.⁵³ *Staaten sind und bleiben die strukturellen und funktionellen Grundeinheiten eines internationalen Systems*, das unverändert dezentrale Züge aufweist und von staatlichen Strukturen abhängig ist.⁵⁴ Von der Funktionstüchtigkeit nationaler Strukturen hängt die Funktionsfähigkeit des internationalen Systems sowie regionaler Systeme ab.⁵⁵ Völkerrechtliche Werte und Grundsätze, internationale Zielvorstellungen, Aktionsprogramme und Politiken bedürfen zu ihrer Implementierung einzelstaatlicher Strukturen. Je stabiler Staaten sind, desto eher können sich internationale Strukturen zur gemeinsamen Interdependenzbewältigung bilden. Ohne stabile nationale Strukturen kann die internationale Ordnung demgegenüber nicht adäquat funktionieren. Auf die zentrale Rolle der Staaten für das internationale System wies zu Recht auch der damalige UNO-Generalsekretär BOUTROS BOUTROS-GHALI in seinem Bericht *An Agenda for Peace* hin,⁵⁶ in welchem er das erweiterte Tätigkeitsfeld der Vereinten Nationen im Bereich der Sicherung und Erhaltung des Weltfriedens konzeptionell entwarf:

„The foundation-stone of this work is and must remain the State. Respect for its fundamental sovereignty and integrity are crucial to any common international progress. The time of absolute and exclusive sovereignty, however, has passed; its theory was never matched by reality. It is the task of leaders of States today to understand this

Tomuschat/Thouvenin (eds.), *Fundamental Rules* 21-40; Paul TAVERNIER, *L'identification des règles fondamentales – un problème résolu?*, in: *op. cit.* 1-20.

⁵³ So auch KOSKENNIEMI, *HARV. INT'L. L.J.* 32 (1991) 397-410; Paul NOACK, *Zwischen Nationalismus und Globalismus*, *INTERNATIONALE POLITIK* 1/1996 3-10; SAXER, *Nationalstaat* 46 ff.; SUR, *RGDIP* 97 (1993/94) 881-900.

⁵⁴ Vgl. JENNINGS & WATTS I/1 § 6 16; *Agenda for Peace* N 10; PAECH/STUBY 283 ff.; Nicolas ROSTOW, *„Who Decides“ and World Public Order*, *N.Y.U. J. INT'L L. & POL.* 27 (1995) 577-83; SAXER, *Nationalstaat* 46 ff.; SCHACHTER, *Nation-State* 21 ff.

⁵⁵ SAXER, *Nationalstaat* 46. Dies zeigt sich mit besonderer Deutlichkeit beim Phänomen der *failed States*; vgl. THÜRER, *BDGV* 34 (1996) 10 ff. Siehe dazu auch die unter FN 33 aufgeführten Beiträge.

⁵⁶ Vgl. *ILM XXXI* (1992) 953-75.

*and to find a balance between the needs of good internal governance and the requirements of an ever more interdependent world.*⁵⁷

C. Staatenwandel und Separatismus als Strukturproblem des internationalen Systems

Angesichts dieser zentralen *strukturellen* Bedeutung des Staates für die internationale Ordnung und der damit verbundenen, gegenseitigen Dependenz von Staaten und übernationalen Strukturen stellen Staatenwandel und Separatismus ein *Strukturproblem* der internationalen Gemeinschaft dar; sie berühren diese in einer Weise, welche die Frage nach internationalen Kontroll- und Regelungsmöglichkeiten aufwirft.⁵⁸ Gibt es Wege, das Ideal einer „*wohlgeordneten Staatengemeinschaft*“⁵⁹ zu verwirklichen? Wie viele neue Staaten sollen noch entstehen? Ihre Anzahl hat sich seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges verdreifacht. Derzeit gibt es rund 200 Staaten. Muss damit gerechnet werden, dass sich in fünfzig oder hundert Jahren das Staatensystem möglicherweise aus rund 400 oder mehr auf ihre Souveränität und Autonomie bedachten Mitgliedern zusammensetzt?⁶⁰ Ist eine Anerkennung sämtlicher Forderun-

⁵⁷ *Agenda for Peace* N 17.

⁵⁸ Vgl. auch SCHOCH, *Selbstbestimmung*, *passim*.

⁵⁹ Hierzu Peter RINDERLE, *Die Idee einer wohlgeordneten Staatengemeinschaft*, POLITISCHE VIERTELJAHRRESSCHRIFT 35 (1994) 658-98.

⁶⁰ Vgl. der damalige UNO-Generalsekretär Boutros BOUTROS-GHALI: „[T]he new danger which will appear in the world in the next ten years is more fragmentation. Rather than 100 or 200 countries, you may have at the end of the century 400 countries, and we will not be able to achieve any kind of economic development, not to mention more disputes on boundaries.“ THE TIMES 21. September 1992, zit. bei SHEHADI 9 m.N. Ähnlich auch GOTTLIEB 2; HANNUM, *Autonomy* 45 f.; RONEN 14 f. Schon im Jahr 1970 führte der damalige UNO-Generalsekretär U THANT aus: „Self-determination of the peoples does not imply self-determination of a section of population of a particular Member State. If the principle of self-determination is applied to 10 different areas of a Member State, or five different areas of a Member State, or 20 different areas of a Member State, then I am afraid there will be no end to the problems.“ Nachweis bei SUZUKI, VA. J. INT'L L. 16 (1976) 845. Allgemein zu dieser Problemstellung HEINTZE (Hg.), *Selbstbestimmungsrecht der Völker*; vgl. ferner den Überblick zu den Selbstbestimmungs- und Separatismuskonflikten seit 1990 bei DAN-SPECKGRUBER (ed.), *Self-Determination* 393-405; sehr kritisch gegenüber den zahlreichen Selbstbestimmungsbestrebungen CÁRDENAS/CAÑÁS (FN 13) 101-18.

gen nach Eigenstaatlichkeit, wäre eine strukturelle Fragmentierung der Welt⁶¹ und eine inflationäre Aufblähung der Staatengemeinschaft überhaupt wünschbar?

Die Entstehung zahlreicher weiterer Staaten hätte längerfristig erhebliche negative Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit des internationalen Systems und damit auf die Bewältigung der allen Staaten gemeinsamen Menschheitsprobleme.⁶² Allein schon aus strukturellen Gründen bedürfen die unverändert zahlreichen Selbstbestimmungsforderungen und Wünsche nach Eigenstaatlichkeit einer angemessenen internationalen Antwort.⁶³ Die Schwächung nationaler Strukturen durch Separationskonflikte und die Überbeanspruchung internationaler Auffangnetze durch neue und oft labile Staaten führen zu einer Schwächung des internationalen Systems insgesamt.⁶⁴ Ferner vertragen sich der Separationsversuchen inhärente *Unilateralismus* und die Tendenzen zur Selbstbeurteilung sowie -durchsetzung vermeintlicher Selbstbestimmungsansprüche schlecht mit einer im wesentlichen *koordinativ-kooperativen internationalen Ordnung*, deren Funktionieren stark auf dem gemeinsamen Willen der Staaten, auf dem *Staatenkonsens*, beruht. Epidemische Separationstendenzen fordern überdies Grundwerte des von Staaten bestimmten internationalen Systems heraus: den *regionalen sowie globalen Frieden*, die *internationale Stabilität*, und die politische Einheit sowie die *territoriale Integrität* von Staaten.⁶⁵ Die Schwäche von Staaten, der Sezessionismus sowie innere Konflikte schlechthin sind in einer enger werdenden Welt eine Gefahr für die internationale Stabilität und den Weltfrieden. Ihr *spill-over* hat in der Regel beträchtliche regionale und internationale Auswirkungen. Das internationale System hat daher ein legitimes Interesse an der Aufrechterhaltung der Stabilität in den einzelnen Staaten, an der Beachtung von Grundwerten wie der Men-

⁶¹ Vgl. auch BUCHHEIT 28.

⁶² Vgl. auch *Agenda for Peace* N 17 a.E.: „*The United Nations has not closed its door. Yet if every ethnic, religious, social or linguistic group claimed statehood, there would be no limit to fragmentation, and peace, security and economic well-being for all would become ever more difficult to achieve.*“ Ähnlich BUCHHEIT 12 f.; GOTTLIEB 26 ff.; HEINTZE, *Autonomie und Völkerrecht* 7; HANNUM, *Autonomy* 455; SHEHADI 8.

⁶³ CÁRDENAS/CAÑÁS (FN 13) 101-18; GOTTLIEB 1 ff., 26 ff.; HEINTZE, *Autonomie und Völkerrecht* 7 ff.; RONEN 14 ff.

⁶⁴ Vgl. BUCHHEIT 28 f.; SAXER, *Nationalstaat* 31 f.

⁶⁵ Anstatt vieler BUCHHEIT 12 f.; HERACLIDES, *J. INT'L AFF.* 45 (1992) 399-420, 401.

schen- und Minderheitenrechte sowie des Selbstbestimmungsrechts und an einer international kontrollierten Durchführung von Staatenwandelungsprozessen.⁶⁶ Die Bewältigung des Staatenwandels und von Selbstbestimmungskonflikten dient auch der *Selbststabilisierung* des internationalen Systems.

D. Regelung des Staatenwandels durch das internationale System

Konflikte um Selbstbestimmung und Unabhängigkeit sowie der Staatenwandel schlechthin rufen somit ein *internationales Regelungs- und Ordnungsproblem* hervor.⁶⁷ Ohne notwendigerweise den Exklusivitätsanspruch der existierenden Staaten zu schützen⁶⁸ ist zu versuchen, durch eine internationale Kontrolle und durch die gemeinsame Suche nach konsensualen Lösungen negative Auswirkungen von Prozessen der Staatengese auf die internationale Sicherheit und Stabilität zu minimieren – dies im Interesse der Erhaltung der Funktionsfähigkeit des internationalen Systems.⁶⁹ Eine vollständige „Neutralität“ in solchen Prozessen kann sich die internationale Gemeinschaft angesichts der damit verbundenen internationalen Auswirkungen kaum mehr leisten.⁷⁰

⁶⁶ Vgl. hierzu auch *Security Council Statement Concerning the Council's Responsibility in the Maintenance of International Peace and Security*, vom 31. Januar 1992, ILM XXXI (1992) 758 ff., 760 f.

⁶⁷ So auch SCHOCH, *Selbstbestimmung* 1365 f.; ferner HEINTZE (Hg.), *Selbstbestimmungsrecht der Völker, passim*.

⁶⁸ Vgl. BOUTROS-GHALI, *supra* FN 62; SHEHADI 9 f.

⁶⁹ Zum *State- und Nation-Building* aus internationaler Sicht auch VON BOGDANDY/HÄUSSLER/HANSCHMANN/UTZ, MAX PLANCK UNYB 9 (2005) 579 ff.; SHEHADI 9. Dies dürfte aller Wahrscheinlichkeit nach auch der Hintergrund einer vielzitierten Äusserung des damaligen UNO-Generalsekretärs U THANT sein, welcher in Zusammenhang mit dem Sezessionsversuch Biafras folgendes ausführte: „*You will recall that the United Nations spent over \$ 500 million in the Congo primarily to prevent the secession of Katanga from the Congo. So, as far the question of secession of a particular section of a Member State is concerned, the United Nations' attitude is unequivocal. As an international organization, the United Nations has never accepted and does not accept and I do not believe will ever accept the principle of secession of a part of its Member States.*“ UN MONTHLY CHRONICLE, Februar 1970 36, zit. bei BUCHHEIT 87; vgl. auch SHEHADI 19.

⁷⁰ Hierzu auch CÁRDENAS/CAÑÁS (FN 13) 101-18; HALPERIN/SCHOFFER 2 ff.

Eine offene Frage ist freilich, welche Rolle hierbei das Völkerrecht einnehmen kann. Dieses kennt keine klaren Regeln und Verfahren der Entstehung und des Untergangs von Staaten; die Staatswerdung ist völkerrechtlich mangelhaft verrechtlicht.⁷¹ Der Umstand, dass unilaterale, konflikthafte Prozesse der Staatsentstehung, also Sezessionen immer wieder als rechtmässig hingenommen werden mussten, ist der wohl klarste Ausdruck teilweise fehlender Regelbildungen.⁷² Soll also das Völkerrecht allfällige Veränderungen in der Staatenwelt einfach *ex post* legitimieren und in die Formen des Rechts kleiden, oder enthält es Regeln, welche Prozesse der Staatswerdung mitgestalten und normativ begleiten? Kann und soll die internationale Gemeinschaft, gestützt auf Normen des internationalen Rechts, eine *politische Kontrollfunktion bei Vorgängen des Staatenwandels* ausüben?

III. Konfliktmanagement als Ausdruck eines internationalen Steuerungsanspruchs

A. Interventionismus und Konfliktmanagement

In neuerer Zeit zeigen sich Versuche, den Staatenwandel und Konflikte um Selbstbestimmung und Unabhängigkeit zu regeln, vor allem in zahlreichen internationalen Konfliktmanagementaktivitäten. Im ausgehenden 20. und beginnenden 21. Jahrhundert ist die *frühzeitige Internationalisierung staateninterner Konflikte* zu einem Grundparadigma geworden.⁷³ Es ist ein erheblich erweiterter Regelungs- und Steuerungsanspruch des internationalen Systems feststellbar, der überdies von einer *Vorverlagerung internationaler Regelungs- und Steuerungszuständigkeit* unter gleichzeitiger Zurückdrängung nationalstaatlicher Souveränitätsansprüche begleitet ist.⁷⁴ Innerstaatliche Situationen, welche Ursache interner Konflikte sein können, wie beispielsweise mangelnde politische Partizipationsmöglichkeiten von Bevölkerungsteilen, die Missachtung von Menschen- und Minderheitsrechten, fehlende regionale Entfaltungsmöglichkeiten oder ethnische sowie soziale Spannungen, werden oft zu einer internationalen Angelegenheit, zu einem *internati-*

⁷¹ Vgl. SHEHADI 22. Eingehender hierzu die Kapitel 3 und 3 *infra*.

⁷² Vgl. auch NOTE, YALE L.J. 89 (1980) 802.

⁷³ Eingehend *infra* Kapitel 6.

⁷⁴ GADING, *passim*; DOYLE, in: Danspeckgruber (ed.), Self-Determination 67-100; ferner SHEHADI 9 f.

onal concern auch entgegen dem Willen der Regierung des betroffenen Staates.⁷⁵

Besonders bemerkenswert ist die Rolle der Vereinten Nationen, welche seit längerem das für zwischenstaatliche Konflikte konzipierte System der kollektiven Sicherheit auch in inneren Konflikten anwenden.⁷⁶ Der Sicherheitsrat interpretiert hierbei seine Zuständigkeit zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit⁷⁷ extensiv in einer Weise, welche ihm problemlos Entscheidungsbefugnisse auch in nationalen Konflikten gibt, sofern diese den regionalen oder internationalen Frieden gefährden oder bedrohen.⁷⁸ Dies hat unter anderem seit dem Ende des Kalten Krieges zu einem sprunghaften Anstieg friedenserhaltender Operationen in Bürgerkriegsstaaten geführt. Ferner hat der Sicherheitsrat in nationalen Konflikten Anordnungen aufgrund von Kapitel VII der Charta in Bereichen getroffen, welche nach dem Völkergewohnheitsrecht bislang zu den Staaten vorbehaltenen Angelegenheiten gehören.⁷⁹ Komplementär dazu hat Art. 2 (7) der UNO-Charta, welcher die

⁷⁵ BARONI 1 ff.; BUCHHEIT 225 ff.; MAKINDA, GLOBAL GOVERNANCE 2 (1996) 149-68; STOPFORD, VA. J. INT'L L. 34 (1994) 685-99. Eingehender *infra* Kapitel 6 I.-IV.

⁷⁶ Eingehend BARONI; BARNETT, GLOBAL GOVERNANCE 1 (1995) 79-97; BAUER; DOYLE, in: Danspeckgruber (ed.), Self-Determination, 67-100; GADING; Rosalynn HIGGINS, *Peace and Security. Achievements and Failures*, EJIL 6 (1995) 445-60; HUFNAGEL; LAILACH; NEUHOLD, MAX PLANCK UNYB 4 (2000) 82 ff.; Joe Byrnes SILLS, *United Nations Peacekeeping: The Years Past, The Years Ahead*, DENV. J. INT'L L. & POL'Y 24 (1996) 451-60; Thomas G. WEISS (ed.), *The United Nations and Civil Wars*, 1995; GRAY, *Use of Force* 59 ff.

⁷⁷ Vgl. Art. 24 der UNO-Charta.

⁷⁸ Paradigmatisch die zu Beginn dieser Entwicklung stehende S/RES/688 (1991) betreffend die Unterdrückung der kurdischen Zivilbevölkerung im Irak. In Ziff. 2 von Res 688 wird in Anwendung von Kapitel VII der Charta verlangt, dass Irak „as a contribution to removing the threat to international peace and security in the region, immediately end this repression“ (gemeint sind Repressionen gegen die Zivilbevölkerung). Die ursprüngliche Beschränkung der Zuständigkeit des Sicherheitsrates allein auf zwischenstaatliche Konflikte ist durch die neuere Praxis weitgehend unterminiert worden; eingehend *infra* Kapitel 6 II. B.

⁷⁹ Vgl. als Beispiel zu Beginn dieser Entwicklung die gegen Libyen ausgesprochenen Sanktionen (Luftverkehrs- und Waffenembargo sowie Reduktion der Anzahl der Diplomaten) gemäss S/RES/748 (1992) vom 31. Mai 1992, ILM XXXI (1992) 750 ff., deutsche Übers. in VN 2/1992 68 f., mittels welcher Libyen zur Mitwirkung bei der Aufklärung von terroristischen Handlungen bewegt

den Staaten vorbehaltenen Zuständigkeit gegenüber den Vereinten Nationen schützt, ausserordentlich stark an Einfluss verloren.⁸⁰

Entsprechend hat seit etlichen Jahren eine *Ära der internationalen Einflussnahme in die inneren Verhältnisse von Staaten unter der Federführung der Vereinten Nationen* eingesetzt⁸¹ mit dem Zweck, diese Verhältnisse vermehrt nach einem internationalen Referenzrahmen – Frie-

und insbesondere dazu veranlasst werden sollte, trotz eines entgegenstehenden verfassungsrechtlichen Verbotes zwei Staatsangehörige an Drittstaaten zur gerichtlichen Beurteilung terroristischer Handlungen auszuliefern; vgl. auch S/RES/731 (1992) vom 21. Januar 1992. Der Antrag Libyens auf vorsorgliche Massnahmen gegen die USA in diesem Zusammenhang wurde vom IGH abgewiesen; vgl. *Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention Arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United States of America), Provisional Measures, Order of 14 April 1992*, ICJ Reports 1992 114 ff.; hierzu auch MCGINLEY, *The I.C.J.'s Decision in the Lockerbie Cases*, GA. J. INT'L & COMP. L. 22 (1992) 577-603; ausführlich MAKINDA, *GLOBAL GOVERNANCE* 2 (1996) 149-68; Michael PLACHTA, *The Lockerbie Case: the Role of the Security Council in Enforcing the Principle aut dedere aut judicare*, EJIL 2001 125-140. Allgemein zur neueren Praxis des Sicherheitsrates die unter FN 76 angeführten Beiträge sowie Karel WELLENS, *The UN Security Council and the New Threats to Peace*, JOURNAL OF CONFLICT AND SECURITY LAW (2003) 15-70; Nigel D. WHITE, *The Legality of Bombing in the Name of Humanity*, J. OF CONFLICT AND SECURITY LAW (2000) 27-43; Tet-suo SATO, *The Legitimacy of Security Council Activities under Chapter VII of the UN Charter since the End of the Cold War*, in: Coicaud/ Heiskanen (eds.) 309-352; Christine GRAY, *The Use of Force and the International Legal Order*, in: Evans (ed.) 589-619; FLECK, *National Sovereignty and International Responsibility: Legal and Policy Aspects*, in: Bothe/O'Connell/Ronzitti (eds.) 53-64; Natalino RONZITTI, *The Current Status of Legal Principles Prohibiting the Use of Force and Legal Justifications of the Use of Force*, in: *op. cit.* 91-110; Yoram DINSTEIN, *Sovereignty, the Security Council and the Use of Force*, in: *op. cit.* 111-122.

⁸⁰ Anstatt vieler GADING 36 ff.; ferner DOYLE, in: Danspeckgruber (ed.), *Self-Determination* 67-100; eingehender *infra* Kapitel 3 III. Vgl. aber die bei HUFNAGEL 270 ff. zitierten kritischen Stimmen von Staaten der Dritten Welt zur zunehmenden Erosion staatlicher Souveränität in der Entschliessungspraxis des Sicherheitsrates.

⁸¹ Vgl. im Allgemeinen zur veränderten Rolle der UNO bei der Friedenssicherung und -erhaltung BARONI 1 ff.; BOUTROS-GHALI, EA 5/1993 123-131; STOPFORD, VA. J. INT'L L. 34 (1994) 685-99; COICAUD, *Legitimacy* 256-308; Thomas G. WEISS, *The Humanitarian Impulse*, in: Malone (ed.), *Security Council* 37-54; GAZZINI 31 ff. Eingehender und mit weiteren Nachweisen *infra* Kapitel 6 II.

den, Sicherheit, Stabilität, Menschenrechte und Demokratie – auszurichten.⁸² Dazu gehören nebst Vermittlungsbemühungen in zahlreichen Konflikten die internationale Überwachung von Unabhängigkeitsreferenden, militärischen Aktionen,⁸³ und Engagements wie z.B. in Ruanda,

⁸² BARONI und STOPFORD, *op. cit.*; GOTTLIEB 20 ff. Zur Interventionismuskussion vgl. u.a. Harald ENDEMANN, *Kollektive Zwangsmassnahmen zur Durchsetzung humanitärer Normen – Ein Beitrag zum Recht der humanitären Intervention*, 1996; Christopher GREENWOOD, *Gibt es ein Recht auf humanitäre Intervention?* EA 4/1993 93-106; Pierre HASSNER, *Im Zweifel für die Intervention – Ein Plädoyer*, EA 6/1993 151-58; James MAYALL, *Non-intervention, Self-Determination and the „New World Order“*, INT'L AFF. 67 (1991) 421-29; Ved P. NANDA, *Tragedies in Northern Irak, Liberia, Yugoslavia, and Haiti – Revisiting the Validity of Humanitarian Intervention under International Law*, DENV. J. INT'L L. & POL'Y 20 (1992) 305-34; Kelly-Kate PEASE/David P. FORSYTHE, *Humanitarian Intervention and International Law*, AUSTRIAN J. PUBL. INT'L L. 45 (1993) 1-20; Matthias PAPE, *Humanitäre Intervention – Zur Bedeutung der Menschenrechte in den Vereinten Nationen*, 1996; Kevin RYAN, *Rights, Intervention, and Self-Determination*, DENV. J. INT'L L. & POL'Y 20 (1992) 55-71; David SCHEFFER, *Toward a Modern Doctrine of Humanitarian Intervention*, UNIV. OF TOLEDO L. REV. 23 (1992) 253-93; STEDMAN, FOREIGN AFF. 72 (1993) 1-16; KÄLIN, SZIER 2000 159-176; TESÓN 171 ff.; LEPARD 3 ff.; ausführlich EBOCK, *passim*; WELLHAUSEN, *passim*; NARDIN/WILLIAMS (eds.), *passim*; Susan BREAU, *Humanitarian Intervention, the United Nations and Collective Responsibility*.

⁸³ So z.B. in Kambodscha; eingehend hierzu BARONI 78 ff.; Michael W. DOYLE/Ayaka SUZUKI, *Transitional Authority in Cambodia*, in: Thomas G. Weiss (ed.), *The United Nations and Civil Wars*, 1995 127-50; Steven R. RATNER, *The Cambodia Settlement Agreements*, AJIL 87 (1993) 1-41; vgl. ferner die von den Vereinten Nationen herausgegebene Dokumentation *The United Nations and Cambodia 1991-1995*. Vgl. namentlich die Schaffung einer Übergangsbehörde der Vereinten Nationen in Kambodscha (UNTAC) gemäss S/RES/745 vom 28. Februar 1992, deutsche Übers. in VN 2/1992 78; eingehend hierzu HUFNAGEL 85 ff. m.z.N.; Lucy KELLER, *UNTAC in Cambodia – from Occupation, Civil War and Genocide to Peace*, UNYB 9 (2005) 127-78. Schon im Jahr 1950 wurde mit der Res 376 (V) der UNO-Generalversammlung eine Wiederaufbaubehörde für Korea (*United Nations Korean Reconstruction Agency* UNKRA) errichtet, welche bis 1960 tätig war; vgl. Kab-Young KIM, *Die völkerrechtliche Stellung der UNO im Korea-Konflikt*, 1981 103 ff. Im Jahre 1962/63 war überdies in West-Neuguinea bzw. West-Irian die *United Nations Temporary Executive Authority* (UNTEA) tätig; hierzu HUFNAGEL 31 ff.; Daniel GRUSS, *UNTEA and West New Guinea*, MAX PLANCK UNYB 9 (2005) 97-126. Vgl. ferner die Militäraktionen in Somalia; hierzu Vgl. Enrico ANGELI/Craig MURPHY, *Lessons of Somalia for Future Multilateral Humanitarian Assistance Operations*, GLOBAL GOVERNANCE 1 (1995) 339-65; BARONI 151 ff.;

in Haiti, auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion, in Mosambik, in Bosnien-Herzegowina, im Kosovo, in Liberia, in Angola, in Osttimor – um nur einige zu nennen.⁸⁴ Hierbei hat die internationale Gemeinschaft, ähnlich wie das europäische Staatensystem des 19. Jahrhunderts, zumindest im Ansatz versucht, die Staatenwelt zu ordnen und im Fall des Zerfalls bestehender Staaten die Konstituierung neuer Staaten massgebend zu beeinflussen und zu legitimieren.

Das wahrscheinlich komplexeste Krisenmanagement betraf das zerfallende Jugoslawien in den Jahren 1990 bis 1996.⁸⁵ Kaum ein anderer Konflikt seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges löste – zumindest in der westlichen Hemisphäre – derart vielfältige Reaktionen der internationalen Gemeinschaft aus wie dieser, welcher ursprünglich als klassischer Sezessionskonflikt und damit als Bürgerkrieg begonnen hatte, in der Folge aber vollständig internationalisiert wurde. In den verschiedenen Konfliktstadien wurden, wenn man von der Möglichkeit einer militärischen Intervention mit Bodentruppen absieht, nahezu alle nur denkbaren Instrumente und Mechanismen eingesetzt, um diesen Konflikt zu beruhigen und einer Lösung zuzuführen. Zugleich zeigen sich aber auch deutlich die politischen und juristischen Grenzen einer internatio-

Jefferey CLARK, *Deacle in Somalia*, FOREIGN AFF. 72/1 (1992/93) 109-23; HUFNAGEL 156 ff.; PHILIPP, MAX PLANCK UNYB 9 (2005) 517-54; Debarati G. SAPIR/Hedwig DECONINCK, *The Paradox of Humanitarian Assistance and Military Intervention in Somalia*, in: Weiss (ed.) (FN 76) 151-72; Jean-Marc SOREL, *La Somalie et les Nations Unies*, AFDI 1992 61-88; vgl. ferner die von den Vereinten Nationen herausgegebene Dokumentation *The United Nations and Somalia 1992-1996*, 1996.

⁸⁴ Hierzu auch HUFNAGEL 254 ff.

⁸⁵ Vgl. hierzu den Überblick über die Frühstadien internationaler Einflussnahme bei Marc WELLER, *The International Response to the Dissolution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia*, AJIL 86 (1992) 569-607; Age EKNES, *The United Nations' Predicament in the Former Yugoslavia*, in: Weiss (ed.) (FN 76) 109-26; Amy Lou KING, *Bosnia-Herzegowina – Vance-Owen Agenda for a Peaceful Settlement: Did the U.N. Do too Little, too Late, to Support This Endeavor?* GA. J. INT'L & COMP. L. 23 (1993) 347-75; Drazen PETROVIC/Luigi CONDORELLI, *L'ONU et la crise yougoslave*, AFDI 1992 32-60; Antonio TANCA, *Sulla Qualificazione del Conflitto Nella Ex Jugoslavia*, RIVISTA DI DIRITTO INTERNAZIONALE LXXVI (1993) 37-51. Vgl. auch die Übersicht über die verschiedenen Stadien und die immer grössere Zahl von internationalen Akteuren bei Paul C. SZASZ, *Introductory Note*, ILM XXXI (1992) 1421-26; ausführlicher *infra* Kapitel 6 VI. H.

nenalen Einflussnahme auf einen soziopolitischen Prozess des gewaltsamen Staatenwandels,⁸⁶ namentlich im Konflikt in Bosnien-Herzegowina.⁸⁷

B. Verstärkung von Grundwerten des internationalen Systems als strukturelle Massnahme

Neben der internationalen Einflussnahme in einzelnen nationalen Krisensituationen verstärkten sich namentlich im Anschluss an den Kalten Krieg internationale und regionale Regelungsbemühungen mit dem Zweck, *innerstaatliche Verhältnisse vermehrt an internationalen Rechtsnormen auszurichten*.⁸⁸ Auf globaler Ebene zu erwähnen sind namentlich die Deklaration der Vereinten Nationen über die Rechte von Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten zugehören,⁸⁹ das Abschlussdokument der Wiener Menschenrechtskonferenz von 1993⁹⁰ sowie die Einsetzung eines UN-Hochkommissars für Menschenrechte im Jahr 1994.⁹¹ Für Europa wurden die anlässlich der KSZE-Gipfelkonferenz vom 19. bis 21. November 1990

⁸⁶ Vgl. die Beurteilung der internationalen Reaktion von SZASZ (FN 85) 1421: „*The international community's reaction to the self-destruction of Yugoslavia has been marked more by haphazard improvisation and ingenuity than by steadfast determination and willingness to make or risk some sacrifice. The result has been the involvement of an unprecedented number of international organs, which in turn have spawned a variety of sometimes elaborate ad hoc organs, with complex interactions.*“

⁸⁷ Hierzu auch Paul C. SZASZ, *Introductory Note*, ILM XXXV (1996) 75 ff.; DERS., *Peacekeeping in Operation: A Conflict Study of Bosnia*, CORNELL INT'L L.J. 28 (1995) 685-99; WELLER, ZAÖRV 56 (1996) 70-177 m.z.N.; vgl. ferner die komplizierte Friedensregelung von Dayton für Bosnien-Herzegowina, bestehend aus einem Rahmenübereinkommen und 12 Zusatzabkommen, wiedergegeben in ILM XXXV (1996) 89-192.

⁸⁸ Hierzu schon BUCHHEIT 225 ff.; SCHACHTER, *FS Rudolf Bernhardt* 181 f.

⁸⁹ Vgl. GA Res 47/137 vom 18. Dezember 1992, Annex; hierzu auch BOKATOLA, RGDIP 97 (1993) 745-65; DICKE, EA 4/1993 107-16; ALFREDSSON/DE ZAYAS, HUM. RTS L.J. 14 (1993) 1-9; eingehender *infra* Kapitel 5 IV. B.

⁹⁰ Vgl. *Vienna Declaration and Programme of Action*, vom 25. Juni 1993, UN Doc. A/CONF 157/24, ILM XXXII (1993) 1663-87.

⁹¹ Vgl. GA Res 48/141 vom 7. Januar 1994, ILM XXXIII (1994) 303-6. Eingehend Zdzislaw KEDZIA, *The United Nations High Commissioner for Human Rights*, in: Beyerlin et al (Hg.), *FS Rudolf Bernhardt* 435-53.

verabschiedete Charta von Paris,⁹² die Erklärung von Helsinki und die Einsetzung eines Hochkommissars für nationale Minderheiten,⁹³ Zusammenarbeits- und Unterstützungsprogramme des Europarats mit zentral- und osteuropäischen Staaten im Bereich der Menschenrechte und des Ausbaus rechtsstaatlich-demokratischer Verhältnisse⁹⁴ sowie die Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten vom 1. Februar 1995 bis zu einem gewissen Grad wegleitend. Auffällig waren ferner internationale Bemühungen zur demokratischeren Ausgestaltung der nationalen politischen Systeme und zur besseren institutionellen Absicherung sowie Überwachung des Menschenrechts- und Minderheitenschutzes. Dies alles stellt eine auf *Grundwerte des internationalen Systems* bezogene Antwort der internationalen Gemeinschaft auf Desintegrationstendenzen und Konflikte in einzelnen Staaten dar; *strukturelle Massnahmen* des internationalen Rechts und der internationalen Politik sollen möglichst frühzeitig zur Beseitigung innerstaatlicher Konfliktursachen beitragen.

„[T]he task of distinguishing between law and policy remains fundamental and, difficult as it may be, an attempt to bear the distinction constantly in mind is still basic to the strength and well-being of the legal system.“⁹⁵

C. Der Regelungs- und Steuerungsanspruch im Spannungsfeld von Recht und Politik

Internationale Versuche zur Bewältigung von Selbstbestimmungskonflikten und Vorgängen der Staatswerdung stehen im Spannungsfeld von internationalem Recht und internationaler Politik. Sie betreffen die *Ebene des Völkerrechts* und zugleich die *Ebene des internationalen politischen Handelns*.⁹⁶ Ein Teil der mit dem Staatenwandel verbundenen Probleme ist rechtlich geregelt, namentlich durch das Recht der Anerkennung, der Aufnahme in internationale Organisationen sowie der Staatensukzession. Bei einem erheblichen Teil der Probleme bestehen

⁹² ILM XXX (1991) 193-228; Bull. EG 11-1990 128-42.

⁹³ Vgl. ILM XXXI (1992) 1385-1420.

⁹⁴ Vgl. hierzu den Überblick bei DRZEMCZEWSKI, *The Council of Europe's Co-operation and Assistance Programmes with Central and Eastern European Countries in the Human Rights Field*, HUM. RTS L.J. 14 (1993) 229-48.

⁹⁵ JENNINGS, *Closing Address* 345.

⁹⁶ Vgl. auch JENNINGS, *Closing Address* 342.

demgegenüber keine klaren Rechtsnormen. An deren Stelle treten Möglichkeiten des politischen Handelns, der politischen Steuerung, welche indes zu einem erheblichen Teil an völkerrechtliche Grundsätze und Prinzipien gebunden sind; letztere eröffnen Handlungsoptionen, determinieren aber zugleich deren Grenzen.⁹⁷ Daraus resultieren ein *Oszillieren zwischen Recht und Politik*, eine *Interaktion zwischen rechtlichem und politischem Handeln* bei der internationalen Steuerung von Selbstbestimmungskonflikten und Staatenwandlungsprozessen.⁹⁸ Dies zeigten insbesondere die sich über die verschiedenen Stadien des Jugoslawien-Konfliktes erstreckenden Gutachten der Schiedskommission der Friedenskonferenz für Ex-Jugoslawien, der sog. *Badinter-Kommission*.⁹⁹ In diesen Gutachten wurden die Grundsätze und Normen des Völkerrechts zur Lösung von Einzelproblemen eines laufenden Staatenwandlungsprozesses fruchtbar gemacht mit dem Zweck, das Handeln der Akteure des Konfliktes an internationalen Rechtsnormen auszurichten.¹⁰⁰ Die Gutachten zeigten freilich auch, dass viele Fragen ei-

⁹⁷ JENNINGS *loc. cit.* Es sind dies vor allem die traditionellen Grundsätze der Nichteinmischung, das Verbot der Gewaltanwendung in den internationalen Beziehungen, die Achtung der Souveränität sowie der territorialen Integrität von Staaten.

⁹⁸ Hierzu auch Olivier CORTEN, *Quelques réflexions sur la juridicité du droit international à la lumière de la crise Yougoslave*, RGDIP 101 (1997) 216-47.

⁹⁹ Über Hintergründe der Etablierung der Kommission, deren Funktion und Natur vgl. Matthew C.R. CRAVEN, *The European Community Arbitration Commission on Yugoslavia*, BRIT. Y.B. INT'L L. 66 (1995) 333-413; DEGAN, *Création et disparition* 150 ff.; EISEMANN 38 ff. m.w.N.; Alain PELLET, *Note sur la commission d'arbitrage de la Conférence Européenne pour la paix en Yougoslavie*, AFDI 1991 329-348; DERS., EJIL 3 (1992) 178-81; DERS., *L'activité de la Commission d'arbitrage de la Conférence Européenne pour la paix en Yougoslavie*, AFDI 1992 220-230, und AFDI 1993 286-303. Die Errichtung der Kommission geht auf einen Beschluss der EG bzw. der Minister der EPZ vom 27. August 1991 zurück; vgl. Maurizio RAGAZZI, *Introductory Note*, ILM XXXI (1992) 1488 ff.

¹⁰⁰ Das Mandat und die Funktion der Kommission beschränkten sich hierbei auf die Begutachtung von Rechtsfragen, wie auch aus ihrer Zwischenentscheidung vom 4. Juli 1992 hervorgeht, in welcher festgestellt wird: „[L]a Commission ne saurait, à moins d'autorisation expresse contraire des parties, se prononcer qu'en droit, étant précisé qu'en l'espèce elle est appelée à exprimer des opinions sur les règles juridiques applicables.“ Zit. nach DEGAN, *Création et disparition* 157 f. Sehr kritisch zur Etablierung der Kommission und zum Vorgehen der EG-Staaten SALMON, RGDIP 96 (1992) 234.

ner ergänzenden politischen Regelung bedürfen, dass somit ein *Verhältnis notwendiger Komplementarität zwischen Recht und Politik* besteht, wobei das Recht gewisse Rahmenbedingungen und Leitlinien setzt, ohne sämtliche Lösungen zu präjudizieren.¹⁰¹ Ein ähnliches Bild vermittelten die in Zusammenhang mit der Auflösung der Sowjetunion und der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien verabschiedeten Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft zur Anerkennung neuer Staaten.¹⁰² Diese stellten den Versuch einer Kollektivierung des Anerkennungsaktes durch die Gemeinschaft dar.¹⁰³ Sie banden die völkerrechtlich bestehenden Ermessensspielräume bei der Anerkennung eines neuen Staates an für die internationale Gemeinschaft grundlegende Werte und Prinzipien,¹⁰⁴ und mit der *Konditionalität des Anerken-*

¹⁰¹ JENNINGS *loc. cit.* (FN 95). Ähnlich auch PELLET, EJIL 3 (1992) 181: „*It would be foolish to think that in such difficult circumstances which at present exist in Yugoslavia, lawyers, solely by virtue of words, be they wise and legal words, might be able to re-establish peace, map new frontiers or determine the aspirations of the people. All that they might do, and that is already a great deal, is to contribute to allay the tension and to suggest solutions, which they might also aid in putting into effect if and when they are finalized.*“

¹⁰² Vgl. *Declaration on Yugoslavia* und *Declaration on the „Guidelines on the Recognition of New States in Eastern Europe and in the Soviet Union“*, welche anlässlich eines ausserordentlichen Treffens der Minister der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) in Brüssel am 16. Dezember 1991 verabschiedet wurden; ILM XXXI (1992) 1485-7.

¹⁰³ Zu den Anerkennungsrichtlinien vgl. Jean CARPENTIER, *Les déclarations des douze sur la reconnaissance des nouveaux états*, RGDIP 96 (1992) 343-55; RADAN 164 ff.; Roland RICH, *Recognition of States: The Collapse of Yugoslavia and the Soviet Union*, EJIL 4 (1993) 36-65; Danilo TÜRK, *Recognition of States: A Comment*, EJIL 4 (1993) 66-71; WARBRICK, INT'L & COMP. L.Q. 41 (1992) 473-82.

¹⁰⁴ Die Richtlinien verlangen vom Neustaat die Beachtung folgender Grundsätze: „*[R]espect for the provisions of the Charter of the United Nations and the commitments subscribed to in the Final Act of Helsinki and in the Charter of Paris, especially with regard to the rule of law, democracy and human rights; – guarantees for the rights of ethnic and national groups and minorities in accordance with the commitments subscribed to in the framework of the CSCE; – respect for the inviolability of all frontiers which can only be changed by peaceful means and by common agreement; – acceptance of all relevant commitments with regard to disarmament and nuclear non-proliferation as well as to security and regional stability; – commitment to settle by agreement, including where appropriate by recourse to arbitration, all questions concerning state succession and regional disputes.*“ Vgl. *Guidelines*, ILM XXXI (1992) 1487.

*nungsaktes*¹⁰⁵ wurde dieser für die Durchsetzung gemeinsamer Werte und Interessen politisch instrumentalisiert.¹⁰⁶ Darin zeigte sich erneut die erwähnte Komplementarität von Recht und Politik.

Diese Komplementarität prägte und prägt auch in beträchtlichem Mass die Konfliktmanagementaktivitäten der Vereinten Nationen in Konflikten um Selbstbestimmung und Unabhängigkeit. Auch wenn der Sicherheitsrat und die Generalversammlung politische Organe sind, werden ihre Beschlüsse doch zu einem erheblichen Teil von den grundlegenden Völkerrechtsprinzipien, wie sie im ersten Kapitel der Charta festgelegt sind, bestimmt. Sie erfolgen einerseits in Wahrnehmung der von der Charta der Vereinten Nationen eingeräumten Kompetenzen, reflektieren also die dort eingeräumten Handlungsmöglichkeiten,¹⁰⁷ und stellen andererseits eine Konkretisierung der Charta-Normen auf dem Weg der Organpraxis dar. Gestützt auf Art. 24/25 oder auf Kapitel VII der Charta binden sie Konfliktparteien, Drittstaaten und Regionaleinrichtungen an die grundlegenden Prinzipien des internationalen Rechts. In inneren Konflikten und krisenhaften Prozessen des Staatenwandels sind Beschlüsse der politischen Organe der Vereinten Nationen daher oft Versuche, die beteiligten Akteure zur Beachtung von Völkerrechtsnormen anzuhalten, d.h. Völkerrechtsnormen politisch Nachachtung zu verschaffen.¹⁰⁸

Internationale Steuerungsbemühungen von Selbstbestimmungskonflikten und Vorgängen des Staatenwandels weisen somit eine rechtliche und eine politische Dimension auf. Politisches Handeln ist oft *völkerrechtlich determiniert*. Aus den völkerrechtlichen Grundnormen und Prinzipien ergeben sich materielle Richtpunkte, aber auch normative Grenzen bei einer internationalen politischen Steuerung von Forderungen nach Selbstbestimmung und Unabhängigkeit. Dies bestätigt bereits die historische Entwicklung, welche mannigfaltige Formen der internationalen Einflussnahme auf den Staatenwandel gekannt hat. Darauf ist nun einzugehen.

¹⁰⁵ Hierzu eingehender *infra* Kapitel 8 III., insb. D.

¹⁰⁶ Die Konditionalität der Anerkennung ist im Schrifttum teilweise als Politisierung dieses Rechtsinstituts bezeichnet und auch kritisiert worden. Vgl. WARBRICK, INT'L & COMP. L.Q. 41 (1992) 481 f.; RICH, EJIL 4 (1993) 55 f. sowie 63 ff. Eingehender hierzu *infra* Kapitel 8.

¹⁰⁷ Eingehend *infra* Kapitel 6 III.

¹⁰⁸ Vgl. *infra* Kapitel 6 III. B.



<http://www.springer.com/978-3-642-10270-7>

Die internationale Steuerung der Selbstbestimmung
und der Staatsentstehung
Selbstbestimmung, Konfliktmanagement, Anerkennung
und Staatennachfolge in der neueren
Völkerrechtspraxis
Saxer, U.
2010, XLII, 1140 S., Hardcover
ISBN: 978-3-642-10270-7