

p.B.73.R.O. - SAG/BJA

Bern, 19. Juni 1990

EINIGE GEDANKEN ZUM SELBSTBESTIMMUNGSRECHT DER VOELKER UND DER ANERKENNUNG VON STAATEN IM ZUSAMMENHANG MIT DER BALTISCHEN FRAGE

I. EINLEITUNG

Vorliegende Arbeit befasst sich im Lichte der Unabhängigkeitsbestrebungen der baltischen Staaten mit dem Selbstbestimmungsrecht der Völker sowie der schweizerischen Praxis der Anerkennung von Staaten. Im Rahmen der Selbstbestimmungsthematik wird auch kurz auf das sowjetische Austrittsgesetz vom 6.4.1990 eingegangen.

II. DAS SELBSTBESTIMMUNGSRECHT DER VOELKER

1. Geschichtlicher Ueberblick

Der amerikanische Präsident Woodrow postulierte 1919 anlässlich der Pariser Friedenskonferenz die nationale Selbstbestimmung als Weg der Konfliktlösung zwischen verfeindeten Nationen. Ueber die Atlantik-Charta der Alliierten von 1941 fand das Prinzip der Selbstbestimmung dann Eingang in die UNO-Charta.

Im zweiten Weltkrieg war die Selbstbestimmung der Völker ein Kriegsziel der Alliierten und nach dem Krieg diente sie vor allem in Afrika als Rechtfertigung für die Auflehnung gegen die Kolonialmächte.¹ Heute wird die Diskussion über die

1) Alexander, Y./Friedlander, R., Self-Determination: National, Regional and Global Dimensions, Boulder, Colorado 1980, Seite 319

Selbstbestimmung der Völker auch ausserhalb der Entkolonialisierungsthematik, wie sie sich zum Beispiel weiterhin in den Fällen von Timor, Puerto Rico und Neukaledonien stellt, geführt.

2. Die Selbstbestimmung in der UNO-Charta und in den Menschenrechtspakten

Zu den Zwecken der UNO gehört es gemäss Art. 1 Ziff. 2 ihrer Charta, zwischen den Staaten freundschaftliche Beziehungen zu fördern, die auf der Beachtung des Grundsatzes der Gleichberechtigung "und der Selbstbestimmung der Völker" beruhen. Der Passus über "die Selbstbestimmung der Völker" wurde auf Vorschlag der Sowjetunion eingefügt, welche von Anfang an betonte, dass die Selbstbestimmung nicht nur souveränen Staaten, sondern auch Kolonien im Kampf um ihre Unabhängigkeit zustehen sollte.²

Während die UNO-Charta in Art. 1 und 55, wenigstens in der englischen Fassung, lediglich vom Grundsatz der Selbstbestimmung spricht, gewähren die UNO-Menschenrechtspakte von 1966 allen Völkern ein Recht auf Selbstbestimmung. Kraft dieses Rechts können die Völker frei über ihren politischen Status entscheiden und in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung gestalten. Das Selbstbestimmungsrecht wurde damit zum ersten Mal in völkerrechtlich verbindlicher Form verankert.³

2) Patzina, R., zur Bedeutung von Gewaltverbot und Selbstbestimmungsrecht in den Ostverträgen und in der Schlussakte der KSZE, in: Oesterreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht 29, Seite 70 (1978)

3) Nowak, M., UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll, Kehl, Strassburg, Arlington 1989, N 14 zu Art. 1 CCPR

3. Inhalt des Selbstbestimmungsrechts (SBR)

R. White nennt in seiner grundlegenden Abhandlung "Self-Determination: Time for a Re-Assessment?", Netherlands International Law Review 1981, Seite 149, fünf Situationen, in denen das SBR zur Anwendung gelangen kann: "1. Die Kolonialsituation; 2. Situationen, in denen eine Regierung einem der Völker innerhalb eines Staates die Teilnahme an der Regierung dieses Staates versagt; 3. Situationen, in denen ein Staat oder ein Volk sich mit einem anderen Staat oder Volk mit ähnlichen ethnischen, sprachlichen oder religiösen Merkmalen vereinigen will; 4. Situationen, in denen ein Volk sich von einem Staat losrennen will, um eine gesonderte nationale Identität zu schaffen; 5. Situationen, in denen eine bestimmte politische Organisation innerhalb eines bestehenden Staates gefordert wird."

Während die Situationen 1., 3. und 4. die Loslösung eines Volkes von einem Staatsgebilde im Auge haben, geht es bei den Situationen 2. und 5. um das Mitspracherecht der Völker eines Staates unter Wahrung der staatlichen Einheit. Dieser Zweiteilung entsprechend wird in der Völkerrechtslehre unterschieden zwischen einem externen und einem internen SBR: Ersteres ist das Recht eines Volkes, im Sinne von Art. 1 der Menschenrechtspakte seinen politischen Status und seine sozio-ökonomische Entwicklung frei von äusseren Einwirkungen bestimmen zu können. Dieses Recht wird durch verschiedene Formen der Fremdbestimmung, von der militärischen Besetzung bis zur Vorenthaltung des Sezessionsrechts durch die eigene Regierung eines Mehrvölkerstaates verletzt.⁴

4) Nowak, a.a.O., N. 32

Das interne SBR ist in allgemeiner Formulierung der Anspruch eines Volkes, aller gesellschaftlichen Werte wie Macht, Wohlbefinden, Achtung, Wohlstand, etc. teilhaftig zu sein. Das Recht auf interne Selbstbestimmung stellt somit auch eine Voraussetzung für den Genuss der individuellen Menschenrechte dar.⁵ Es kann in einer gewissen Autonomie eines Volkes innerhalb eines Staates oder der Teilnahme am politischen Willensbildungsprozess des Gesamtstaates bestehen. In letzterem Sinne ist das Selbstbestimmungsrecht das Korrelat zum Recht des Individuums, vollumfänglich und frei am politischen Leben teilzunehmen.

Für beide Aspekte des SBR gilt, dass letzteres durch eine einmal getroffene Entscheidung (z.B. über den politischen Status im Sinne von Art. 1 der Menschenrechtspakte) nicht "konsumiert", sondern in einem ständigen Prozess ausgeübt, behauptet und allenfalls neu definiert wird.⁶

4. Konflikt zwischen SBR und Interventionsverbot

Eines der Hauptprobleme des SBR liegt in seiner Durchsetzung. Hier gerät die Selbstbestimmung in einen bis heute nicht gelösten Widerstreit mit dem Interventionsverbot, beziehungsweise der in der UNO- Deklaration über die "freundschaftlichen Beziehungen" vom 24.10.1970 vorgesehenen Pflicht der Mitgliedstaaten, sich jeglicher Einmischung in die inneren Angelegenheiten fremder Staaten zu enthalten. Das Interventionsverbot entzieht nämlich das SBR der Kompetenz der internationalen Gemeinschaft und verunmöglicht damit dessen völkerrechtliche Durchsetzbarkeit.

5) Nowak, a.a.O., N. 34

6) Nowak, a.a.O., N. 19

Gewisse Anhaltspunkte gibt die erwähnte UNO- Deklaration über "freundschaftliche Beziehungen" allerdings für die Zulässigkeit von Widerstandsmassnahmen des betroffenen Volkes selbst. Die Erklärung sieht nämlich vor, dass die territoriale Unversehrtheit und die politische Einheit souveräner Staaten nicht angetastet werden darf, solange diese Staaten "sich dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker entsprechend verhalten und dementsprechend über eine Regierung verfügen, die das gesamte, zum Gebiet gehörige Volk ohne Unterschied der Rasse, des Glaubens oder der Hautfarbe vertritt". Daraus kann man umgekehrt schliessen, dass Gewaltmassnahmen eines in seinem SBR verletzten Volkes bis zur gänzlichen oder teilweisen Zerstörung der politischen Einheit eines Staates zulässig sind. Wie man allerdings der Formulierung der Generalversammlung entnehmen muss, hatte diese offenbar weniger die politische Selbstbestimmung als die ethnische, rassische oder religiöse Gleichberechtigung als geschütztes Rechtsgut im Auge. Ob eine so verstandene Verletzung des SBR auch das an die Staatengemeinschaft gerichtete Interventionsverbot zu Gunsten einer diskriminierten und für ihr Recht kämpfenden Volksgruppe aufheben würde, geht aus der Erklärung nicht hervor.

Eine Durchsetzung des SBR gewissermassen auf dem "Rechtsweg" bietet sich nach Ansicht Nowaks⁷ im Rahmen der Menschenrechtspakte, indem mittels eines legitimierten und den Willen des Volkes repräsentierenden Vertreters auf dem Wege einer Individualbeschwerde an den UNO-Menschenrechtsausschuss Klage gegen eine fehlbare Regierung eingereicht werden könne.

7) a.a.O.N 26

5. Das "Volk" als Träger des SBR

Gemäss Völkerrechtsdoktrin können mit gewissen Ausnahmen nur souveräne Staaten Träger von völkerrechtlichen Rechten und Pflichten sein. Das SBR der "Völker" hat somit eine Reihe von Unklarheiten bezüglich der Anwendbarkeit weiterer Bestimmungen des Völkerrechts (z.B. des erwähnten Gewaltverbots) auf "Völker" geschaffen.

Nachdem in den ersten Entwürfen der Menschenrechtspakte noch von "Völkern" und "Nationen" als Träger des SBR die Rede war, spricht die endgültige Fassung lediglich von "Völkern". Damit sind alle Missverständnisse, dass mit "Nationen" Staatsvölker gemeint sein könnten, ausgeräumt worden. Träger des SBR sind alle Völker, während die Staaten die Adressaten bilden.⁸

Schwierigkeiten hat in diesem Zusammenhang jedoch immer wieder die Definition des Begriffs "Völker" bereitet. Aus den "travaux préparatoires" zu Artikel 1 der Pakte ergibt sich lediglich, dass sich der Ausdruck "Völker" nicht nur auf Kolonien bezieht, sondern ebenso (wie auch immer definierte) Volksgruppen innerhalb unabhängiger Staaten umfasst. Andererseits lassen viele Hinweise aus der Entstehungsgeschichte erkennen, dass Minderheiten kein SBR geniessen⁹. Allerdings ist der Uebergang zwischen einer Minderheit und einem Mehrheitsvolk fliessend, und die Abgrenzung ist oft lediglich eine Frage des zur Bestimmung herangezogenen Territoriums.

8) Meissner B., das Selbstbestimmungsrecht und die sowjetische Konzeption, in: die KSZE und die Menschenrechte, Berlin 1977, S. 122

9) vgl. auch Nowak, a.a.O., N 28

Die konkrete Frage, welche ethnischen oder nationalen Gruppen als "Völker" im Sinne der Menschenrechtspakte gelten und wer beispielsweise im Falle eines Plebiszits über die Unabhängigkeit abstimmungsberechtigt wäre, ist denn auch äusserst umstritten und harrt einer grundsätzlichen Klärung durch den UNO-Menschenrechtsausschuss.

6. Das SBR nach sowjetischer Doktrin

Das SBR kann nach sowjetischer Auffassung auf drei Wegen verwirklicht werden: 1. durch Volksabstimmung; 2. durch nationale Befreiungsrevolution; 3. durch nationalen Befreiungskrieg. Im kolonialen Bereich wird den beiden letztgenannten Methoden der Vorrang gegeben. Plebiszit und Referendum werden dagegen im Falle von entwickelten Ländern im Einklang mit Lenin als die beiden Hauptformen angesehen. Lenin verstand unter dem SBR vor allem die politische Selbstbestimmung, d.h. das Recht auf Sezession und die Bildung eines eigenen, unabhängigen Nationalstaates, wenn auch nur als Uebergangsform zur staaten- und klassenlosen Gesellschaft.¹⁰

Nach sowjetischer Lehre sind nur Gebietsveränderungen als völkerrechtlich einwandfrei und damit verbindlich anzusehen, die im Einklang mit dem SBR, also mit dem frei geäusserten Willen der betroffenen Bevölkerung erfolgt sind. So wird die Annexion als die einseitige gewaltsame Aneignung fremden Staatsgebiets als rechtswidrig angesehen.¹¹

Im Gegensatz zur klassischen westlichen Doktrin gesteht die sowjetische Völkerrechtslehre einem Volk die Eigenschaft eines Subjektes des SBR zu, wenn es abgesehen von einem

10) Meissner, a.a.O., S. 132

11) Meissner, a.a.O., S. 136 ff

bestimmten Territorium weitere Gemeinsamkeiten von geschichtlicher, kultureller, sprachlicher, religiöser oder anderer Art aufweist und durch gemeinsame Ziele verbunden ist, die es mit Hilfe des SBR erreichen will.¹² Ob diese Doktrin in der Sowjetunion nach wie vor Gültigkeit besitzt, entzieht sich einer gesicherten Feststellung; Zweifel sind jedoch angebracht.

7. Das SBR in der KSZE-Schlussakte

Das achte Prinzip der Schlussakte der KSZE ist in seinen wesentlichen Aussagen identisch mit der Definition des SBR in Artikel 1 der UNO-Menschenrechtspakte. Diesen Weltpakten kommt seit ihrem Inkrafttreten völkerrechtlich eine stärkere Verbindlichkeit zu als der UNO-Deklaration über "freundschaftliche Beziehungen" und der KSZE-Schlussakte.¹³ Die Bedeutung des achten Prinzips liegt indessen darin, dass die Geltung des SBR für alle Völker Europas besonders betont wird, was vor allem für jene Völker wichtig ist, die ihre staatliche Unabhängigkeit gewaltsam eingebüsst haben oder gegen ihren Willen geteilt worden sind.¹⁴

8. Zusammenfassung

Der Grundsatz der Selbstbestimmung hat sich seit dem Ende des ersten Weltkrieges von einem Konzept der inter-nationalen Konfliktlösung zu einem verbrieften und völkerrechtlich verbindlichen Rechtsanspruch "aller Völker" entwickelt. Trotz dieser juristischen Aufwertung wirft das SBR aber auch heute noch mehr Fragen auf, als es beantwortet.

12) Meissner a.a.O., S. 138

13) Meissner a.a.O., S. 129

14) Meissner a.a.O., S. 129/30

Einig ist man sich über die Existenz eines externen SBR, d.h. das Recht eines Volkes, seinen politischen Status und seine sozio-ökonomische Entwicklung frei von äusseren Einwirkungen bestimmen zu können, sowie eines internen SBR als Korrelat zu den demokratischen Rechten des Individuums. Ungelöst und letztlich wohl unlösbar ist jedoch die Frage des Verhältnisses des SBR zum Interventionsverbot indem Letzteres dem Ersteren die Durchsetzbarkeit durch die Völkergemeinschaft praktisch entzieht. Nicht weniger problematisch gestaltet sich der Versuch, zu einer praktikablen Definition des Begriffs "Völker" zu gelangen. Auch wenn man einem "Volk" die Eigenschaft als Träger des SBR zuerkennt, bleiben die praktischen Schwierigkeiten bei der Bestimmung der relevanten Elemente, die ein Volk von anderen Gemeinschaften innerhalb eines Staates unterscheiden, bestehen.

Es verwundert deshalb nicht, dass das SBR der Völker trotz der verbindlichen Terminologie auch noch nach 70 Jahren nichts von seinem wenig fassbaren Charakter eingebüsst hat, was andererseits bedeutet, dass man es jederzeit gefahrlos postulieren kann, ohne sich je darauf behaften lassen zu müssen.

III. DAS SELBSTBESTIMMUNGSRECHT UND DAS BALTIKUM

1. Ethnisch-sprachliche Verhältnisse

Unbestritten ist, dass es sich bei den Litauern, Esten und Letten ethnisch wie sprachlich um eigenständige Volksgruppen handelt. Gemäss den heutigen demographischen Verhältnissen in den entsprechenden Territorien dürften aber nurmehr die Litauer ein klares Mehrheitsvolk darstellen (Litauen: 80 % einheimische Bevölkerung; Estland: 50 - 60 %; Lettland: um 50 %).

2. Rechtslage: Das sowjetische Austrittsgesetz vom 6.4.1990 und das SBR der Völker

Art. 72 der sowjetischen Verfassung gewährt allen Teilrepubliken das vorbehaltlose Austrittsrecht. Das am 3. April 1990 zu jenem Verfassungsartikel erlassene "Ausführungsgesetz" beschneidet indessen das Sezessionsrecht in praktischer Hinsicht beträchtlich.

Zwar kann ein Zehntel der laut Gesetzgebung der UdSSR stimmberechtigten Sowjetbürger mit ständigem Wohnsitz auf dem Territorium der betreffenden Unionsrepublik eine Volksabstimmung über den Austritt der Unionsrepublik verlangen, und der Austritt gilt als "beschlossen", wenn mindestens 2/3 der Stimmbürger der betreffenden Sowjetrepublik dafür stimmen. Jedoch setzt der Volksdeputiertenkongress auf Vorschlag des Obersten Sowjets der UdSSR und "nach Vereinbarung mit dem Obersten Sowjet der austretenden Republik" eine Uebergangsperiode von maximal 5 Jahren fest, während der auf dem Territorium der austretenden Republik die Gesetze der UdSSR gelten. Im letzten Jahr der Uebergangszeit kann auf Initiative der zuständigen Behörde der betreffenden Republik eine erneute Volksabstimmung angesetzt werden. Eine solche ist obligatorisch, wenn sie von 10 % der Bevölkerung der Republik verlangt wird. Wiederum müssen sich in der Folge 2/3 für den Austritt aussprechen.

Die bedeutendste Beschränkung des Austrittsrechts ergibt sich allerdings aus Art. 20 des neuen Gesetzes, demgemäss nach 5 Jahren der gesamtsowjetische Volksdeputiertenkongress und jede einzelne Gliederung der Sowjetunion (Sowjetrepublik, autonome Republik, autonomes Gebiet und nationale Gruppe) mit Einstimmigkeitserfordernis den Austritt einer Republik genehmigen muss.

Die einzelne Sowjetrepublik hat dieser letzteren Bestimmung

entsprechend kein eigentliches Austrittsrecht, wie von der Verfassung vorgeschrieben, sondern lediglich ein Antragsrecht. Dass diese faktische Aufhebung des Sezessionsrechts dem SBR der Völker widerspricht, liegt auf der Hand. Allerdings sollte aus schweizerischer Sicht nicht vergessen werden, dass es auch bei der Gründung des Kantons Jura, wie allgemein bei jeder Aenderung im Bestand der Kantone, der Zustimmung durch Volk und Stände bedurfte. Gerade das Beispiel des Kantons Jura zeigt jedoch, dass die Verfassungswirklichkeit eine Selbstbestimmung trotz restriktiven Verfassungstextes zulassen kann, sofern ein offener Geist für die Forderungen eines Volkes vorhanden ist. Aehnliches wäre im Falle des Baltikums immerhin denkbar.

IV. ANERKENNUNG VON STAATEN GEMAESS SCHWEIZERISCHER PRAXIS MIT BESONDERER BERUECKSICHTIGUNG DER BALTISCHEN REPUBLIKEN

1. Völkerrechtliche Aspekte

Bei der Anerkennung von Staaten hält sich die Schweiz an die Bedingungen, welche das Völkerrecht hiefür aufstellt. Der Staatsbegriff beruht im Völkerrecht auf den drei kumulativen Elementen des Territoriums, der Bevölkerung und der Regierung. Zwei Bedingungen gelten für das Element "Regierung": Gegen innen muss die Regierung eines Staates die höchste Gewalt für die Gemeinschaft ausüben, über die sich ihre Autorität erstreckt; gegen aussen muss sie von jedem anderen Staat unabhängig sein. Die Staatsgewalt im Innern und die Unabhängigkeit gegen aussen sind die Merkmale der Souveränität eines Staates. Ein souveräner Staat ist ein Subjekt des Völkerrechts.

Anerkennt ein Staat einen neuen Staat, stellt er damit fest, dass dieses politische Gebilde ein Staat sei. Die Anerkennung kommt der Aufnahme des neuen Staates in die internationale Gemeinschaft gleich. Die Anerkennung eines Staates bedeutet, dass dieser nunmehr als ein Subjekt des Völkerrechtes mit den entsprechenden Rechten und Pflichten behandelt wird. Jedoch beinhaltet die Anerkennung in keiner Weise die Billigung der Staatsform, noch des Regierungssystems noch der Innen- und Aussenpolitik eines Staates. Die Schweiz anerkennt denn auch nach konstanter Praxis nicht Regierungen, sondern Staaten und erhält demgemäss in Fällen von Regierungswechseln ihre diplomatischen Beziehungen (falls vorhanden) automatisch aufrecht.

Für die Anerkennung bestehen keine Formvorschriften. Der Anerkennungswille kann entweder ausdrücklich, z.B. in einer diplomatischen Note oder in einem Vertrag ausgesprochen werden, oder auf indirektem Weg durch ein Verhalten erfolgen, das nach objektiver Beurteilung einen Schluss auf einen solchen Willen gestattet, wie etwa das Entsenden eines Glückwunschtelegrammes zur Erlangung der Unabhängigkeit. Die Aufnahme des diplomatischen Verkehrs ist wohl der deutlichste Ausdruck des Willens zur Anerkennung. Eine notwendige Voraussetzung ist sie allerdings nicht; denn die Anerkennung eines Staates ist durchaus auch ohne Aufnahme diplomatischer Beziehungen möglich. Andererseits kann aus dem blossen Belassen diplomatischer Vertreter etwa bis zur Klärung der politischen Lage in einem Land oder der Duldung des Verbleibens ausländischer Vertreter während einer Uebergangszeit nicht ohne weiteres auf die fortdauernde Anerkennung eines Staates geschlossen werden.

2. Das Verhältnis der Schweiz zu den baltischen Staaten

Die Schweiz anerkannte die baltischen Staaten 1921. Bis zur

Annexion durch die sowjetischen Truppen und die Einverleibung des Baltikums per Dekret des Obersten Sowjets im Jahre 1940 unterhielt die Schweiz normale diplomatische Beziehungen zu jenen Ländern. 1940 wurden die Schweizer Konsulate im Baltikum und 1941 die Vertretungen der baltischen Staaten in der Schweiz kraft der beschriebenen Umstände und der daraus resultierenden Handlungsunfähigkeit der drei betroffenen Regierungen geschlossen. Der Bundesrat war in der Folge jedoch stets bemüht, nichts zu unternehmen, was als eine Anerkennung der Annexion der baltischen Staaten durch die Sowjetunion hätte interpretiert werden können. Einen entsprechenden Vorbehalt brachte er allerdings anlässlich der Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen zur Sowjetunion im Frühjahr 1946 nicht an, was völkerrechtlich nicht völlig belanglos sein dürfte. Boris Meissner äusserte in seinem Werk "Die Sowjetunion, die baltischen Staaten und das Völkerrecht" denn auch die Ansicht, die Schweiz hätte durch die Besitzübergabe eines Gebäudes der ehemaligen lettischen Delegation in Genf an die UdSSR die Annexion faktisch anerkannt, auch wenn das Eigentum am Gebäude weiterhin unter treuhänderischer Verwaltung der Eidgenossenschaft blieb.

Das heutige Verhältnis der Schweiz zu den baltischen Staaten ist geprägt vom Entscheid des damaligen Bundesrates, einerseits die Annexion de iure nicht anzuerkennen, andererseits aber den Verlust der Eigenstaatlichkeit der baltischen Staaten faktisch zu akzeptieren. Diese Haltung beinhaltet völkerrechtlich einen gewissen Widerspruch, der sich spätestens bei der Frage der (Wieder-) Anerkennung der baltischen Staaten manifestieren könnte. Wird nämlich die Annexion de iure als nicht geschehen erachtet, ist auch der annektierte Staat als solcher nicht untergegangen. Folglich müsste nach Schweizer Praxis auch nicht anerkannt werden, was anzuerkennen man gar nie aufgehört hat. Wenn aber umgekehrt die baltischen Staaten ihre Eigenstaatlichkeit faktisch eingebüsst haben, dann ist völkerrechtlich gesehen ohne Belang,

ob man die Annexion de iure anerkannt hat oder nicht. Die Wiedererlangung der staatlichen Souveränität bedürfte dann nämlich ohnehin einer neuerlichen Anerkennung durch die Staatengemeinschaft.

Der genannte Widerspruch wird der schweizerischen Haltung auch weiterhin anhaften, wenigstens solange, bis die heutigen baltischen Republiken aufgrund von Verhandlungen mit der Sowjetunion ihre Eigenstaatlichkeit wiedergewonnen haben. Zu jenem Zeitpunkt wird die Frage, ob die Anerkennung von 1921 auch nach der Annexion weiterhin Gültigkeit hatte, oder ob sie neu ausgesprochen werden müsste, akademisch. Bis dann dürfte jedoch aus politischen Gründen und um etwelchem "Handlungsdruck" zu begegnen, der Aspekt des Verlustes der Eigenstaatlichkeit in den Vordergrund zu stellen sein; denn solange die Eigenstaatlichkeit nicht gegeben ist, stellt sich gemäss Völkerrecht auch die Frage der Anerkennung nicht. Würde man umgekehrt zu sehr die damalige Nicht-Anerkennung der Annexion betonen, könnte man sich plötzlich der Forderung gegenübersehen, die folglich weiterhin gültige Anerkennung durch entsprechende Handlungen zu bestätigen.

DIREKTION FUER VOELKERRECHT

LX 6. Juli 90 17

p.B.73.R.O. - SAG/BJA

Bern, 3. Juli 1990

p.B. 15.11. Balt. ✓

Notiz an das Politische Sekretariat

Einige Gedanken zum Selbstbestimmungsrecht
der Baltischen Staaten

In der Sitzung vom 23. Mai 1990 zum Thema der schweizerischen Beziehungen zum Baltikum sind Sie mit der Bitte an unsere Direktion gelangt, diese möchte sich im Lichte der baltischen Frage mit dem Selbstbestimmungsrecht der Völker, dem neuen sowjetischen Sezessionsgesetz sowie der schweizerischen Praxis der Anerkennung von Staaten auseinandersetzen.

Die von uns in der Folge zu dieser Problematik angestellten Betrachtungen, die wir Ihnen in der Beilage übermitteln, und die vor allem auch Min. Speck zur Vorbereitung seiner Reise ins Baltikum dienen sollen, befassen sich zunächst in allgemeiner Form mit dem Selbstbestimmungsrecht (SBR) als einem universell anerkannten und in verschiedenen multilateralen Rechtsinstrumenten verankerten Grundsatz des Völkerrechts. In einem kurzen historischen Ueberblick gelangen wir dabei zur Feststellung, dass die Diskussion über die Anwendungsbereiche des SBR heute über die Entkolonialisierungsthematik hinausgeht und nach praktisch einhelliger Ansicht auch die Loslösung eines Volkes von einem Staatsgebilde (externes SBR) sowie das Mitspracherecht eines von mehreren Völkern innerhalb eines Staates unter Wahrung der staatlichen Einheit umfasst (internes SBR).

Unklarheiten zum SBR der Völker bestehen indessen im Bereich seiner Durchsetzung und hinsichtlich der Bestimmung seiner Trä-

ger. Das SBR als Rechtssatz der Staatengemeinschaft, die einen Anspruch auf Durchsetzung völkerrechtlicher Normen haben muss, andernfalls letztere zu Leerformeln verkommen, steht in einem unlösbaren Widerstreit zu dem ebenfalls an die Staatengemeinschaft gerichteten Verbot, sich in die inneren Angelegenheiten souveräner Staaten einzumischen oder deren territoriale Integrität zu verletzen. Symptomatisch für diesen Widerspruch ist die UNO-Deklaration über "freundschaftliche Beziehungen" vom 24. Oktober 1970, die einem Volk einerseits das Recht gibt, bei gewaltsamer Unterdrückung seines SBR um Unterstützung von aussen nachzusuchen und diese zu erhalten, andererseits aber den Mitgliedstaaten verbietet, Handlungen vorzunehmen, die geeignet sind, die nationale Einheit oder territoriale Integrität eines souveränen Staates zu beeinträchtigen.

Nicht minder problematisch gestaltet sich der Versuch einer Definition des Begriffs der "Völker" als Träger des SBR. Aus der Entstehungsgeschichte der das SBR jeweils in Art. 1 postulierenden UNO-Menschenrechtspakte von 1966 geht lediglich hervor, dass Minderheiten kein SBR geniessen. Der Uebergang zwischen einer Minderheit und einem Mehrheitsvolk ist allerdings fliessend und oft nur eine Frage des zur Bestimmung herangezogenen Territoriums. Auf das Baltikum bezogen dürfte unbestritten sein, dass es sich bei den Litauern, Esten und Letten um ethnisch und sprachlich eigenständige Volksgruppen handelt, jedoch stellen in den relevanten Territorien nur noch die Litauer ein klares Mehrheitsvolk dar. Die Anerkennung der Letten und Esten als Träger des SBR wäre dagegen angesichts der heutigen demographischen Verhältnisse bereits problematisch.

Die sowjetische Verfassung gewährt den einzelnen Republiken das vorbehaltlose Austrittsrecht. Dieses Recht wurde durch das Ausführungsgesetz vom 6.4.1990 allerdings stark eingeschränkt. Insbesondere das Erfordernis, dass alle übrigen Sowjetrepubliken, jede autonome Republik, jede nationale Gruppe und jedes autonome Gebiet den Austritt einer Republik einstimmig genehmigen müssen,

macht das Austrittsrecht faktisch zu einem Antragsrecht. Anfügen kann man hier aus Schweizer Sicht, dass einerseits auch bei uns jede Aenderung im Bestand der Kantone der Zustimmung von Volk und Ständen bedarf, es andererseits aber trotz dieser rigorosen verfassungsrechtlichen Bestimmung zur Gründung des Kantons Jura kam.

Abschliessend befasst sich beiliegende Arbeit sodann mit den allgemeinen Kriterien, die die Schweiz bei der Anerkennung souveräner Staaten anwendet, um dann auf die Frage einzugehen, ob eine "neuerliche" Anerkennung der baltischen Staaten angesichts des Bestrebens des damaligen Bundesrates, eine Anerkennung der Annexion des Baltikums durch die Sowjetunion zu vermeiden, überhaupt notwendig sei. Dabei sei vorausgeschickt, dass eine rein juristische Betrachtungsweise zu keiner klaren Antwort führt. Unsere Schlussfolgerungen beruhen denn auch nicht nur auf einer rechtlichen Analyse, sondern berücksichtigen gleichermassen die damaligen und heutigen politischen Umstände. So schliessen wir aus juristischer Warte nicht aus, dass die vorbehaltlose Wiederaufnahme der diplomatischen Beziehungen zur Sowjetunion im Jahr 1946 hinsichtlich der Anerkennung der Annexion ein völkerrechtlich relevantes Verhalten darstellte, auch wenn die Aufnahme von diplomatischen Beziehungen grundsätzlich keine Anerkennung der Grenzen des betreffenden Staates bedeutet. Aber auch aus politischen Gründen ist unseres Erachtens von der Notwendigkeit einer Wieder-Anerkennung auszugehen, die allerdings erst spruchreif wird, wenn die baltischen Staaten ihre völkerrechtliche Souveränität wiedererlangt haben. Würde man umgekehrt die Nicht-Anerkennung der Annexion und die Weiterexistenz der baltischen Staaten betonen, könnte man sich plötzlich dem Druck gegenübersehen, die vor siebzig Jahren ausgesprochene und "nach wie vor gültige" Anerkennung Estlands, Lettlands und Litauens durch entsprechende Handlungen zu bekräftigen.

Zusammenfassend kann man festhalten, dass das SBR der Völker vom Grundsatz her zwar allgemein anerkannt ist, in seiner Tragweite aber mehr Fragen aufwirft, als es beantwortet und wohl eher po-

litische als rechtliche Wirkungen erzeugt. Die Frage, ob eine neuerliche Anerkennung der baltischen Staaten überhaupt nötig und zum heutigen Zeitpunkt allenfalls möglich wäre, liesse sich völkerrechtlich so oder anders entscheiden, ist letztlich wohl aber politischer Natur. Dabei empfiehlt sich, den Ausgang der Verhandlungen der baltischen Staaten mit der Zentralregierung abzuwarten.

DIREKTION FUER VOELKERRECHT

M. Godet

(Godet)

- LX 6 Juli 90 17
- Kopie: - Sekretariat BRF
- Sekretariat JAC
- Politische Abteilung I
- Schweizerische Botschaft Moskau
- KT/GT/VDF
- BWE