



### Aussprachepapier

Selbstbestimmungsrecht der Völker sowie die Anerkennung von Staaten nach schweizerischer Praxis angesichts des sich immer deutlicher abzeichnenden Zerfalls der Sowjetunion und Jugoslawiens in mehr oder weniger klar definierte Einzelteile

Aufgrund des Aussprachepapiers des EDA vom 4. September 1991

Aufgrund der Beratung wird

#### beschlossen:

Vom Aussprachepapier des EDA wird Kenntnis genommen.

Für getreuen Protokollauszug:

*Hans Müller*

Protokollauszug an:			
St./K.	Dep.	Anz.	Akten
<input checked="" type="checkbox"/>	EDA	8	-
<input checked="" type="checkbox"/>	EDI	5	-
<input checked="" type="checkbox"/>	EJPD	5	-
<input checked="" type="checkbox"/>	EMD	5	-
<input checked="" type="checkbox"/>	EFD	7	-
<input checked="" type="checkbox"/>	EVD	5	-
<input checked="" type="checkbox"/>	EVED	5	-
<input checked="" type="checkbox"/>	BK	3	-
	EFK		
	Fin.Del.		



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT  
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

Bern, 4. September 1991

An den Bundesrat

Aussprachepapier

Themata des vorliegenden Aussprachepapiers sind das Selbstbestimmungsrecht der Völker sowie die Anerkennung von Staaten nach schweizerischer Praxis angesichts des sich immer deutlicher abzeichnenden Zerfalls der Sowjetunion und Jugoslawiens in mehr oder weniger klar definierte Einzelteile.

I. Das Selbstbestimmungsrecht der Völker

1. Rechtsgrundlage

Wenn heute die verschiedenen Teilrepubliken der Sowjetunion einerseits und Slowenien und Kroatien andererseits ihre Unabhängigkeit von der jeweiligen Zentralgewalt erklären bzw. fordern, so geschieht dies ausdrücklich oder stillschweigend unter Berufung auf den völkerrechtlich anerkannten Grundsatz des Selbstbestimmungsrechts der Völker.

Die UNO-Charta hält in Art. 1 Ziff. 2 den Grundsatz der Selbstbestimmung ausdrücklich fest. Die Initiative für die Aufnahme dieses Prinzips in die Charta war von der Sowjetunion ausgegangen, welche den Kolonien westlicher Staaten in ihrem Kampf um die Unabhängigkeit eine völkerrechtliche Handhabe verleihen wollte.

Währenddem die UNO-Charta vom Grundsatz der Selbstbestimmung spricht, gewähren die UNO-Menschenrechtspakte von 1966 zum erstenmal allen Völkern ein Recht auf Selbstbestimmung.



## 2. Wesen des Selbstbestimmungsrechts

In der Völkerrechtslehre wird unterschieden zwischen einem externen und einem internen Selbstbestimmungsrecht:

- **Externes Selbstbestimmungsrecht:** Das Recht eines Volkes, im Sinne von Art. 1 der Menschenrechtspakte seinen politischen Status und seine sozio-ökonomische Entwicklung frei von äusseren Einwirkungen (militärische Besetzung, Vorenthaltung des Sezessionsrechts) bestimmen zu können.
- **Internes Selbstbestimmungsrecht:** Der Anspruch eines Volkes, aller gesellschaftlichen Werte wie Macht, Wohlbefinden, Achtung, Wohlstand, etc. teilhaftig zu werden, ohne aus dem Staatsverband auszutreten.

## 3. Das Selbstbestimmungsrecht im Rahmen der KSZE

Das achte Prinzip der zwar nicht rechtlich, wohl aber politisch verbindlichen KSZE-Schlussakte ist in seinen wesentlichen Aussagen identisch mit der Definition des Selbstbestimmungsrechts in den UNO-Menschenrechtspakten. Die Bedeutung des achten Prinzips liegt aber darin, dass die Geltung des Selbstbestimmungsrechts 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. Die KSZE-Charta von Paris (1990) erwähnt das Selbstbestimmungsrecht ebenfalls und verweist dabei auf die einschlägigen Bestimmungen der UNO-Charta.

## 4. Anwendungsprobleme

Eine der Hauptschwierigkeiten bei der Umsetzung des Selbstbestimmungsrechts im Einzelfall liegt im Fehlen einer klaren Definition des Begriffs "Volk". Fest steht lediglich, dass

Minderheiten kein Selbstbestimmungsrecht geniessen. Der Uebergang zwischen einer Minderheit und einem Mehrheitsvolk ist jedoch fliessend und oft nur eine Frage des zur Bestimmung herangezogenen Territoriums.

Wenn wir deshalb im folgenden im Sinne einer Diskussionsgrundlage die nach Selbstbestimmung strebenden "Völker" begrifflich mit den von ihnen bewohnten Teilrepubliken gleichsetzen, so sind wir uns der Fragwürdigkeit dieser Prämisse durchaus bewusst.

#### 5. Das Selbstbestimmungsrecht der Sowjetrepubliken, Sloweniens und Kroatiens

Zweifellos haben die drei baltischen Staaten das externe Selbstbestimmungsrecht gefordert und heute auch weitgehend erreicht. Gleiches kann man, wenigstens de facto, von Slowenien behaupten, wobei allerdings dessen staatlicher Unabhängigkeit die Anerkennung durch die Völkergemeinschaft bisher versagt geblieben ist.

Im Gegensatz dazu versucht die immer unverhohlener serbische Interessen wahrnehmende jugoslawische Armee das Streben Kroatiens nach externer Selbstbestimmung mit Waffengewalt zu unterbinden.

Vorderhand lediglich schemenhaft absehbar ist der Grad der Selbstbestimmung in den anderen zwölf Sowjetrepubliken. In der am 2. September 1991 im Kongress der Volksdeputierten verlesenen und von zehn der fünfzehn Republiken unterzeichneten Erklärung (abgesehen von den baltischen Staaten verzichteten auch Georgien und Moldawien auf die Unterzeichnung) war einerseits von der Ausarbeitung eines neuen Unionsvertrages die Rede, andererseits soll aber jede Republik selber über die Art und Weise ihrer Teilnahme entscheiden, d.h. letztlich wohl auch auf eine Teilnahme überhaupt ver-



zichten können. Sodann sah die gemeinsame Erklärung die Verabschiedung eines Verteidigungsabkommens unter Erhaltung der vereinigten Streitkräfte und des militärisch-strategischen Raumes vor und stellt ferner die strikte Einhaltung sämtlicher internationaler Abkommen der Sowjetunion in Aussicht (NZZ vom 3.9.1991).

Sollte es den einzelnen Republiken tatsächlich frei stehen, dem neuen Unionsverband beizutreten oder fernzubleiben, so dürften sie damit das externe Selbstbestimmungsrecht erlangt haben, auch wenn sich in der Folge eine Mehrheit oder eine Minderheit der Republiken dazu entschliesst sollte, untereinander multi- oder supranationale Verbindlichkeiten einzugehen. Die Idee der externen Selbstbestimmung dürfte schliesslich auch hinter der in der genannten Erklärung enthaltenen Bitte an die Volksdeputierten stehen, die Anträge der einzelnen Republiken auf Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen zu unterstützen.

Zusammenfassend kann man somit im Sinne einer Momentaufnahme festhalten, dass die baltischen Staaten *de iure* und Slowenien *de facto* erreicht haben, was auch für die anderen 12 Sowjetrepubliken zur Realität werden könnte und worum zwischen Kroatien und der (praktisch in serbischen Diensten stehenden) jugoslawischen Armee ein Bürgerkrieg entbrannt ist, nämlich die externe Selbstbestimmung.

## II. Die Anerkennung von Staaten gemäss schweizerischer Praxis

### 1. Völkerrechtliche Aspekte

Bei der Anerkennung von Staaten hält sich die Schweiz an die Bedingungen, welche das Völkerrecht hierfür 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":

Im Innern muss die Regierung eines Staates mit Aussicht auf Dauerhaftigkeit die höchste Gewalt für die Gemeinschaft ausüben, über die sie Autorität beansprucht, und gegen aussen muss sie von jedem anderen Staat unabhängig sein (externe Selbstbestimmung). Die Staatsgewalt im Innern und die Unabhängigkeit gegen aussen sind die Merkmale der Souveränität eines Staates.

Auch bei Vorliegen dieser rechtlichen Voraussetzungen ist die Anerkennung eines Staates allerdings oft eine Frage der politischen Opportunität. Eine Anerkennungspflicht besteht nicht. Immerhin ist der Zeitpunkt einer Anerkennung insofern nicht unbedeutend, als diese, erfolgt sie voreilig, gerade im Falle einer Sezession eine unzulässige Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines fremden Staates darstellen kann. Dabei geht die Völkerrechtslehre davon aus, dass insbesondere das oben genannte Merkmal der Dauerhaftigkeit der Regierung solange nicht vorliegt, als der Mutterstaat den Kampf noch nicht aufgegeben hat. Die vorzeitige Anerkennung stellt einen Verstoss gegen das Völkerrecht dar und entfaltet als solcher auch keine Rechtswirkung. Andererseits könnte ein allzulanges Zuwarten als ein unfreundlicher Akt gegenüber dem neuen Staat erachtet werden.

## 2. Anerkennung der Sowjetrepubliken, Sloweniens und Kroatiens

Die "Anerkennungswürdigkeit" der zwölf von der Schweiz (noch) nicht anerkannten Sowjetrepubliken dürfte aus völkerrechtlicher Sicht weitgehend davon abhängen, ob eine, wie auch immer geartete Zentralgewalt heute und in Zukunft willens und fähig ist, die einzelnen Republiken in ihrer Unabhängigkeit zu beschränken. Im Moment bestehen wenig Anzeichen für einen solchen Willen und eine solche Macht.

Bedeutend komplizierter ist demgegenüber die Lage Sloweniens und Kroatiens. Slowenien hat faktisch einen Grad der Unab-



hängigkeit erreicht, der eine völkerrechtliche Anerkennung wohl rechtfertigen würde. Jedoch dürfte ein solcher Schritt erst politisch opportun sein, wenn die völkerrechtlichen Bedingungen auch für die Anerkennung Kroatiens gegeben sind. Letzteres ist nach klassischer Völkerrechtslehre zumindest solange nicht der Fall, als der bewaffnete Konflikt zwischen Kroatien und der jugoslawischen Armee andauert. Dieser Grundsatz wird allerdings insofern relativiert, als die jugoslawische Armee, wie bereits angedeutet, heute kaum mehr die Interessen des fortschreitend zur Fiktion verkommenen Mutterstaates wahrnimmt, sondern sich in den Dienst einer anderen Teilrepublik, nämlich Serbiens gestellt hat.

Sollte sich die Schweiz trotz, oder gerade wegen dieser eher unklaren Rechtslage aus politischen Erwägungen dazu entschliessen, Kroatien als unabhängigen Staat anzuerkennen, so müsste in der dafür gegebenen Begründung prinzipiell der Eindruck vermieden werden, die Anerkennung stelle eine "Sanktion" gegenüber Jugoslawien dar und stehe mit den militärischen Operationen der jugoslawischen Armee bzw. mit dem Grad der Besetzung Kroatiens in direktem Zusammenhang.

**EIDGENOESSISCHES DEPARTEMENT  
FUER AUSWAERTIGE ANGELEGENHEITEN**



René Felber

Prot
<input checked="" type="checkbox"/> oh
z.V.
x