NZZ

De-facto-Regime wie Nagorni Karabach: Eine Annexion verletzt das Völkerrecht – trotz dem Schutz der territorialen Integrität

Nach der Einnahme Nagorni Karabachs durch Aserbaidschan stellt sich die Frage nach dem Schutz anderer selbstregierter Territorien wie etwa Taiwans oder der Westsahara. Das Völkerrecht ächtet gewaltsame Wiedereingliederungen solcher Gebiete und sieht die Sanktionierung der Angreifer vor.

Oliver Diggelmann

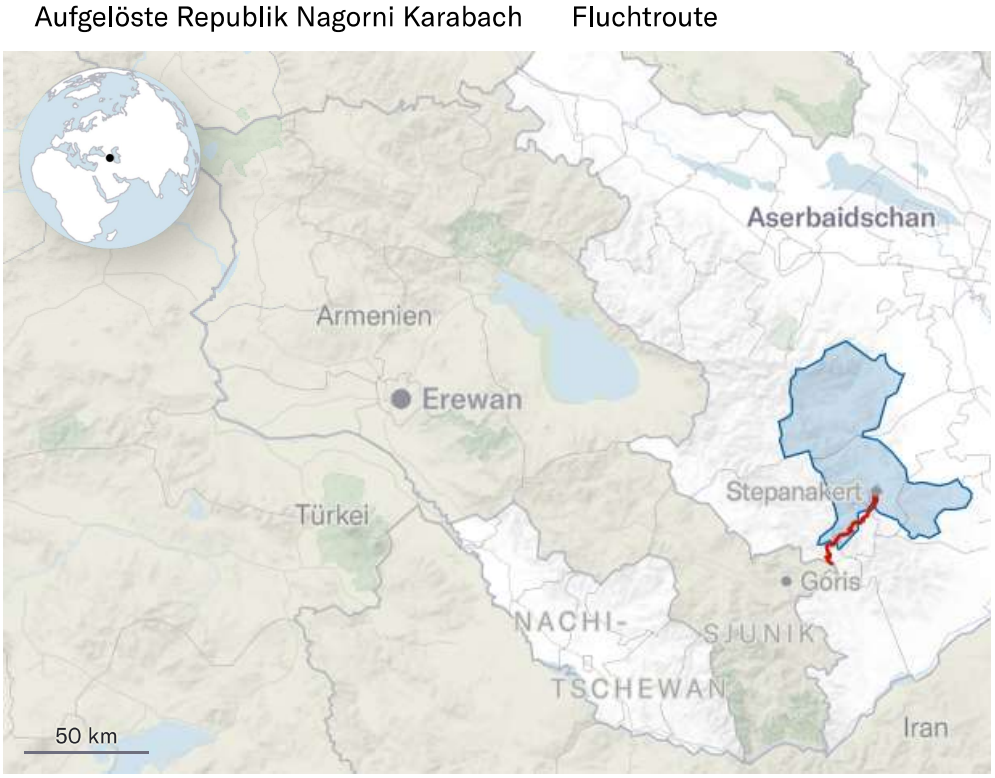
19.10.2023, 05.30 Uhr 6 min

Armenische Flüchtlinge verlassen Ende September mit ihrem Hab und Gut Nagorni Karabach.

Anatoly Maltsev / EPA

Nagorni Karabach war bis zur Auflösung im September völkerrechtlich ein sogenanntes De-facto-Regime. Als solche werden selbstregierte Territorien bezeichnet, die sich von

Staaten nur durch die fehlende internationale Anerkennung unterscheiden. Nagorni Karabach hatte während dreier Jahrzehnte exklusiv öffentliche Gewalt über sein Gebiet ausgeübt. Es hatte sich im Nachgang der Auflösung der Sowjetunion für unabhängig erklärt und sich vom neu entstandenen Nachfolgestaat Aserbaidschan losgesagt, der das Gebiet vollständig umschliesst.



Kartengrundlage: © Openstreetmap, © Maptiler

NZZ / A. R.

Weltweit gibt es mehr als ein Dutzend solcher De-facto-Regime, die auf sehr unterschiedliche Weisen entstanden sind. Ein besonders bedeutendes ist Taiwan. China erhebt im Rahmen seiner Ein-China-Politik Anspruch auf die Insel. Taiwan verfügt allerdings seit mehr als sieben Jahrzehnten über eigene politische Strukturen, und seine Regierung war bis 1971 als Vertreterin Chinas in der Uno anerkannt.

Ein anderes Beispiel ist die Westsahara. Ein Teil des Gebiets wird von der Polisario-Bewegung mit Unterstützung Algeriens regiert. Marokko beansprucht jedoch die Nachfolge der früheren Kolonialmacht Spanien in der Region und hat den Grossteil der Westsahara annektiert. Bei aller Verschiedenheit der Fälle besteht ihre Gemeinsamkeit in der Existenz staatsähnlicher Strukturen über lange Zeiträume hinweg.

Einfrierung des territorialen Status quo

Das Völkerrecht steht bei De-facto-Regimen vor einem Dilemma: In den meisten Fällen sind sie auf dem Gebiet eines anerkannten Staates entstanden, der den abtrünnigen Teil wieder eingliedern möchte. Sie sind oft ein dauernder Konfliktherd. Zugleich sind sie den Staaten in Organisationsform und Funktionsweise sehr ähnlich, so dass sich die Frage einer zumindest teilweise ähnlichen Behandlung stellt. Manche verfügen inoffiziell über ein internationales Kontaktnetz, das jenem staatlicher diplomatischer Beziehungen fast gleichkommt.

Das Völkerrecht billigt De-facto-Regimen in einzelnen Punkten einen mit Staaten vergleichbaren Rechtsstatus zu. Von zentraler Bedeutung ist vor allem das Verbot, sie militärisch anzugreifen oder zu bedrohen. Aserbaidschan hat das Verbot flagrant und mit katastrophalen Folgen für die Bevölkerung Nagorni Karabachs missachtet. Allein die entstandenen Flüchtlingsströme stellen ein Stabilitätsrisiko und eine Friedensbedrohung im Sinne der Uno-Charta dar.

Die Ausdehnung des zwischenstaatlichen Gewaltverbots auf De-facto-Regime soll Gewaltspiralen verhindern. Die Logik dahinter: Wenn gewaltsame Veränderungen territorialer

Besitzverhältnisse einschliesslich Eingliederungen kategorisch verboten sind, kann sich niemand auf die Vergangenheit berufen. Das Argument, ein bestimmtes Territorium gehöre einem aufgrund der Geschichte oder der Ethnie seiner Bewohner, wird völkerrechtlich für irrelevant erklärt. Dieses «Einfrieren» der aktuellen Verhältnisse basiert auf der historischen Erfahrung, dass Territorien selten ohne Gewalt den Besitzer wechseln.

Kollision zweier Grundprinzipien

Der Einbezug von De-facto-Regimen in die Ächtung von Gewalt stellt allerdings eine bedeutende Abweichung von einem anderen fundamentalen Grundsatz des Völkerrechts dar: dem Schutz der territorialen Integrität der Staaten. Beiden Prinzipien kommt im Licht der Stabilität grosse Bedeutung zu.

Das Völkerrecht will Aufsplitterungen existierender Staaten und Destabilisierung ihrer Herrschaftsgewalt möglichst vermeiden. Auf diesem Gedanken beruht das in der Uno-Charta verbriefte Verbot der Einmischung in innere Angelegenheiten. Obschon er oft zur Abwehr von Kritik missbraucht wird, sind in diesem Grundsatz ebenfalls bedeutende historische Erfahrungen gespeichert. Sie betreffen das Problem von Bürgerkriegen und damit verbundene Gewaltexzesse. Deshalb schützt das Völkerrecht das staatliche Gewaltmonopol.

Die Ausbildung des Gewaltmonopols des modernen Staates war die Folge verheerender europäischer Kriege im 16. und 17. Jahrhundert. Marodierenden und mordenden Heeren stand keine ordnende Macht gegenüber; zeitweise herrschten

Zustände völliger Rechtlosigkeit. Die Antwort auf dieses Problem war der über den Konfliktparteien stehende souveräne Staat. Jean Bodin entwickelte seine Souveränitätstheorie 1576 vor dem Hintergrund solcher konfessionell motivierter Kriege nach der Reformation, der Anspruch der Souveränität signalisierte den Willen zur Befriedung grosser Territorien durch eine ungeteilte Staatsgewalt.

Das Verbot der Einmischung in innere Angelegenheiten soll diese schützen. Hoheitsakte auf fremden Territorien sind aus diesem Grund verboten, etwa Polizeiaktionen oder auch Wahlmanipulationen, und das Völkerrecht steht auch Sezessionen von Minderheiten ablehnend gegenüber. Im Hintergrund lauert das Gespenst des Bürgerkriegs.

Vor allem wegen der Erfahrung des Zweiten Weltkriegs geht gelegentlich vergessen, dass Bürgerkriege schlimmer sein können als Kriege zwischen Staaten. Der Genozid in Rwanda 1994 forderte innert weniger Monate 800 000 Todesopfer. Im Zuge des Zerfalls von Jugoslawien wurden erneut Konzentrationslager eingerichtet, auch in Srebrenica kam es zu einem Völkermord.

In Europa ist zudem die Erfahrung des Dreissigjährigen Krieges von 1618 bis 1648 Bestandteil des kulturellen Gedächtnisses. Dieser war ein europäischer Krieg, in dem auf dem Territorium des Heiligen Römischen Reiches deutscher Nation etwa ein Drittel der Bevölkerung zu Tode kam.

Ein Recht zur Sezession von Minderheitenvölkern wird völkerrechtlich allenfalls im Ausnahmefall einer genozidären

Situation anerkannt. Die basale Logik: Unterdrückung ist tendenziell weniger schlimm als massenweises Morden. Dass bei Genoziden eine Ausnahme angenommen wird, ist einer der Gründe für den heute teilweise exzessiven Gebrauch des Begriffs. In Katalonien etwa, das kein De-facto-Regime ist, sich aber abspalten wollte, verwenden Nationalisten seit langem den an sich abwegigen Begriff des «kulturellen Genozids». Damit soll der Forderung nach Ausscheiden aus dem spanischen Staat das Gewicht eines auch moralisch gebotenen Rechtsanspruchs verliehen werden.

Ambivalenz und Notwendigkeit

Der Schutz von De-facto-Regimen durch das Gewaltverbot ist so nötig wie ambivalent. Letzteres vor allem, weil er erfolgreichen Widerstand eines Bevölkerungsteils gegen das staatliche Gewaltmonopol belohnt. Er setzt einen heiklen Anreiz. In der Praxis ist dieser Widerstand oft dann erfolgreich, wenn er von einer Schutzmacht alimentiert wird. Beispiele sind Abchasien und Südossetien in Georgien, Donezk und Luhansk vor der russischen Invasion 2022 oder die Region Transnistrien in der Republik Moldau, die ebenfalls von Russland unterstützt wird.

Geschützt ist aber selbst ein De-facto-Regime, das durch eine Invasion entsteht und eine gewisse Zeit besteht – als Folge einer Verletzung des Gewaltverbots also. Das Regime in Nordzypern ist 1974 von der Türkei gewaltsam errichtet worden und wird nur von dieser als Staat anerkannt. Die Realität seiner langen Existenz aber – ähnlich der eines anerkannten Staates – ist der Grund für seinen Schutz durch das Gewaltverbot.

Dieser ist trotz seiner Ambivalenz im globalen Interesse, wenn militärische Konflikte so gut wie möglich verhindert werden sollen. Solche werden von Armeen geführt, die auch auf der Seite der De-facto-Regime mit schweren Waffen ausgerüstet sind. Auch wenn Aserbaidschan bei der Einnahme Nagorni Karabachs von einer «Anti-Terror-Massnahme» gesprochen hat, war das militärische Ziel die Zerschlagung der Streitkräfte Karabachs und der dortigen Regierungsstrukturen. Eine Konfrontation zwischen China und Taiwan käme militärisch einem «normalen» zwischenstaatlichen Krieg mit immensem Eskalationspotenzial gleich.

Das unzweideutige Benennen von Verletzungen des Gewaltverbots gegenüber De-facto-Staaten ist von kaum zu überschätzender Bedeutung – auch wenn damit die territoriale Integrität von Staaten relativiert wird. Die gewaltsame Wiederherstellung der staatlichen Herrschaft über einen dauerhaft selbständigen Gebietsteil ist unzulässig, da solche Militäraktionen ihrerseits eine Bedrohung der internationalen Stabilität darstellen.

Das Völkerrecht ermöglicht es zudem, Angreifer und verantwortliche Eliten mit Sanktionen zu belegen. Aserbaidschan betreibt in Nagorni Karabach eine «ethnische Säuberung». Mehr als 100 000 der 120 000 armenischen Bewohner Nagorni Karabachs haben ihre Heimat aus Furcht vor Gewalt und Verfolgung durch das autokratische Aserbaidschan verlassen, und die systematische Vertreibung von Minderheiten aus ihrer Heimat stellt ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit dar. Es kann sowohl durch internationale als auch staatliche Gerichte gestützt auf das Weltrechtsprinzip geahndet werden.

Aserbaidschan ist zwar nicht Mitglied des Internationalen Strafgerichtshofs (ICC), so dass die Anklagebehörde nicht von sich aus ermitteln kann, und der Uno-Sicherheitsrat wird die Situation in Nagorni Karabach absehbar auch nicht an den ICC überweisen. Russland als ständiges Mitglied hat dem Geschehen im September tatenlos zugesehen. Nach Ende der Amtsimmunität aber ist die Regierungsspitze Aserbaidschans im Ausland vor Strafe nicht sicher. Deutschland etwa hat schon Verfahren wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit in Syrien durchgeführt. In der EU gibt es zudem Stimmen, die Sanktionen gegen Aserbaidschan fordern. Die Zurückhaltung diesbezüglich dürfte nicht zuletzt mit den gestiegenen Gasimporten aus Aserbaidschan im Zug des Ukraine-Krieges zu tun haben.

Wie die Reaktionen insgesamt ausfallen, dürfte für die Zukunft anderer De-facto-Regime richtungsweisend sein. Staaten mit eigenen Ambitionen zur Eingliederung abtrünniger Gebiete dürften das bisherige Ausbleiben einer entschiedenen Verurteilung und Ankündigung von Sanktionen sehr genau registriert haben.

Oliver Diggelmann ist Professor für Völkerrecht an der Universität Zürich.