

Souveränität als Extremfall

Das Völkerrecht ist kein Freibrief für Separatismus

OLIVER DIGGELMANN

Unabhängigkeitsbewegungen geniessen oft starke Sympathien. Wir denken spontan an das Indien Gandhis und Nehrus oder an die irischen Separatisten nach dem Ersten Weltkrieg, die sich unter Führung von Michael Collins von den Briten lossagten. Ein jüngeres Beispiel sind die baltischen Staaten, die sich nach dem Kalten Krieg von der Sowjetunion zu lösen vermochten. Oft ist dramatisches Unrecht der Grund für den Sezessionswunsch. Koloniale Knechtung, Russifizierung des Baltikums, gar ein Völkermord wie im Fall von Osttimor. Man mag deshalb rasch denken: Das Völkerrecht sollte Eigenstaatlichkeit von Minderheitenvölkern unterstützen. Dies scheint es auf den ersten Blick auch zu tun, schliesslich kennt es ein Selbstbestimmungsrecht der Völker. Das Thema aber ist anspruchsvoller.

Im Interesse des Friedens

Eindeutig ist der Fall nur bei Kolonien. 1960 anerkannte die Uno – nachdem die Entkolonialisierung unaufhaltbar geworden war – ein Recht überseeischer Territorien, über ihr staatliches Schicksal selbst zu entscheiden. Die Kolonien konnten zwischen Eigenstaatlichkeit und Verbleib bei der Kolonialmacht wählen. Die meisten entschieden sich für Eigenstaatlichkeit. Souveränität galt als Symbol der Emanzipation, allein 1960 entstanden 17 neue Staaten. Es gab auch Gegenbeispiele: Gibraltar, die Kaiman- und die Bermuda-Inseln blieben bei der alten Kolonialmacht. Sie gewichteten die Handlungsspielräume, die sich durch die Bindung an Grossbritannien ergaben, höher als die Unabhängigkeit.

Die Entkolonialisierung allerdings ist ein Spezialfall. Heute existieren nur noch wenige überseeische Gebiete, und bei der Entkolonialisierung verlangten nicht Minderheiten-, sondern Kolonialvölker die Unabhängigkeit. Sie bestanden, wie etwa in Indien, oft selbst aus vielen Ethnien. Das Völkerrecht anerkannte im Grunde nur, woran schon länger kein Weg mehr vorbeiführte: dass die Herrschaft der Europäer über andere Erdteile enden müsse.

Anders ist die Situation bei Minderheitenvölkern innerhalb bestehender Staaten. Hier befindet sich das Völkerrecht in einem Dilemma. Minderheiten, etwa die Kurden, erleiden oft Unrecht. Sie werden diskriminiert, sind oft ärmer als die Mehrheitsbevölkerung, haben politisch geringes Gewicht. Die Anerkennung eines Rechts auf Sezession aber kann ganze Regionen destabilisieren. Sie kann die Einheit des Staates, dessen Integrität das Völkerrecht im Interesse des Friedens schützen will, als verhandelbar erscheinen lassen.

Das Völkerrecht will – vor allem anderen – das Schlimmste verhindern: Krieg zwischen Staaten. Der Zweite Weltkrieg forderte 60 Millionen Tote, der Erste 17 Millionen. Dazu kam unbeschreibliches Leid vieler Überlebender. Wenn Staaten Krieg führen, nützen Garantien des Völkerrechts oft nur noch wenig. Das Völkerrecht stützt deshalb die Stabilität bestehender Staaten. Es verbietet, sie anzugreifen, erklärt Hoheitsakte auf fremdem Territorium für unzulässig, ja es fingiert sogar, wie etwa bei Somalia, das Fortbestehen des Staates, wo die Staatsgewalt kaum mehr vorhanden ist. Warum? Es will schon die Versuchung der Gewaltanwendung zwischen Staaten denkbar klein halten.

Auch schwache Staaten sind vor Eingriffen von aussen geschützt. Für dieses höhere Ziel der Stabilität nimmt es einiges in Kauf. Unbefriedigende Umstände

für Minderheitenvölker in bestehenden Staaten gehören dazu. Ihre Stellung hat sich im Lauf des 20. Jahrhunderts zwar verbessert, insgesamt aber ist sie eher schwach. Die Katalanen, die Québécois oder die Basken sind im Gebrauch der eigenen Sprache geschützt, sie haben ein Recht auf ihre Kultur und bescheidene politische Autonomie. Dies jedoch nur innerhalb bestehender staatlicher Strukturen. Wenn sie eigene Schulen betreiben, eigene Zeitungen und allenfalls eine Regionalregierung haben, ist dem Völkerrecht grundsätzlich Genüge getan. Dass ein Mehrheitsvolk wirtschaftlich von einer Minderheit profitiert, wie dies in Spanien der Fall ist, dazu sagt das Völkerrecht nichts.

Es gibt allerdings Extremfälle. Hier ändern sich die Vorzeichen. Kein Volk muss zusehen, wie es dezimiert oder gar vernichtet wird, denn ein Völkerrecht, das unter solchen Umständen den Verbleib im Staatsverband verlangte, verriete im Zeitalter der Menschenrechte seinen ethischen Kern. Man nimmt daher überwiegend an, dass das Recht auf Selbstbestimmung hier zu einer Art Notwehrrecht auf Sezession wird. Osttimor ist solch ein Beispiel. Die Zentralregierung Indonesiens beging einen Völkermord, dem fast ein Viertel der 800 000 Osttimorer zum Opfer fiel. 1999 votierte in einem Referendum eine Mehrheit für die Unabhängigkeit.

Auch im Fall von Kosovo nahm man überwiegend ein Recht auf Sezession an, nachdem schwerste Verbrechen der Serben während der 1990er Jahre bekanntgeworden waren. Dieser Fall ist jedoch umstritten. Beiden Seiten werden bis heute vergleichbare Taten vorgeworfen. Der Internationale Gerichtshof hat in einem Gutachten die Zulässigkeit dieser Sezession denn auch nur sehr gewunden und zurückhaltend bestätigt.

Stärkerer Minderheitenschutz

Ein Recht auf Sezession ist aus Sicht der Grundarchitektur des Völkerrechts etwas Prekäres. Eine Abspaltung mag in einem konkreten Fall die einzige Lösung sein. Die Existenz eines Sezessionsrechts aber kann auch als Eskalationsanreiz wirken. Dies gilt insbesondere, wenn die Anerkennungsschwelle tief liegt. Von grundsätzlicher Bedeutung ist auch, dass ethnisch möglichst homogene Staaten nicht das Ziel sein können. In den meisten Staaten leben Minderheiten. Da muss es vor allem darum gehen, einen Modus für das Zusammenleben von Mehr- und Minderheiten zu finden, der für beide akzeptabel ist.

Das Völkerrecht setzt deshalb auf Verbesserung der Situation innerhalb der bestehenden Staaten. Durch Schaffung neuer Konventionen und Monitoring-Mechanismen, etwa durch die «Europäische Konvention für den Schutz von Minderheiten» (1991) und durch die Thematisierung ihrer Situation in internationalen Organisationen wie der Uno, dem Europarat, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Das Aufspalten bestehender Staaten aufgrund von Spannungen ist im Grundsatz aber zu gefährlich. Anders ist die Situation, wenn es auf dem Verhandlungsweg dazu kommt, was unter günstigen Umständen denkbar ist. Grossbritannien hat im Fall von Schottland gezeigt, dass ein Staat freiwillig ein Unabhängigkeitsreferendum ermöglichen kann.

Die Staatenwelt ist veränderlich. Das Völkerrecht bietet aber mit gutem Grund keine Hand, um das Aufspalten von Staaten einseitig zu erzwingen.

Oliver Diggelmann ist Professor für Völker- und Staatsrecht an der Universität Zürich.

Sehnsucht nach dem eigenen Staat: Unabhängigkeitsbewegungen in

Quebec

Bei einer Volksabstimmung 1995 entschied sich eine bauschlünne Mehrheit der Bürger Québecs für den Verbleib in Kanada (50,58% gegen 48,42%). Seitdem wurde per Gesetz genau festgelegt, welche Bedingungen erfüllt sein müssen, damit sich eine Provinz abspalten darf. Heute ist dies jedoch kaum noch ein Thema: Zuletzt gaben 82 Prozent der Québécois an, sie wollten in Kanada bleiben.

Grönland und Färöer

Auf den Färöer-Inseln wie auch in Grönland gibt es starke politische Strömungen, die die Eigenstaatlichkeit anstreben. Dabei weisen diese Gebiete schon seit langem bereits weitgehende Autonomie. Finanziell sind die Inseln stark von Unterstützungsleistungen aus dem dänischen Haushalt abhängig. Hoffnungen auf ein Referendum über die Unabhängigkeit, die einen Gang in die Unabhängigkeit abseichern könnten, haben sich bisher nicht erfüllt.

Schottland

2014 stimmte eine Mehrheit der Bevölkerung für die Lösung der Frage, ob Schottland ein unabhängiges Land sein sollte. Die Referendum wurde jedoch nicht durchgeführt, da es durch den Brexit-Abstimmungsergebnis in der Unterhauswahl von 2015 nicht mehr möglich war.

Westsahara

Ein grosser Teil der spanischen Ex-Kolonie wird seit 1975 von Marokko besetzt. Die Befreiungsbewegung Frente Polisario kontrolliert lediglich einen dünnen Landstreifen, erhebt aber Anspruch auf das gesamte Gebiet. Seit 1991 herrscht ein Waffenstillstand, die Uno ist mit Friedenstruppen präsent. Eine Änderung des Status quo wird jedoch mit jedem Jahr unwahrscheinlicher.

Katalonien

In Katalonien wollen die Separatisten die Unabhängigkeit ausgerufen, gestützt auf einen illegalen «Volksentscheid». Dabei ist höchst fraglich, ob sie eine Mehrheit der Bevölkerung hinter sich haben. Falls eine einseitige Unabhängigkeitsklärung erfolgt, will die Regierung in Madrid die katalanische Autonomie suspendieren. Die Polizeigewalt bei der Abstimmung am 1. Oktober über die Frontkämpfer.

Nordirland

Kurdische Reich, eine entstandene im Irak und sie einem Quasistaat betreibt, M diese Char

Anzahl souveräner Staaten 1900–2013

