

Sezession und Anerkennung: völkerrechtliche Überlegungen zum Umgang mit territorialen Abspaltungsprozessen

Schaller, Christian

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schaller, C. (2009). *Sezession und Anerkennung: völkerrechtliche Überlegungen zum Umgang mit territorialen Abspaltungsprozessen*. (SWP-Studie, S 33). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-261394>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public. By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Christian Schaller

Sezession und Anerkennung

Völkerrechtliche Überlegungen zum
Umgang mit territorialen Abspaltungs-
prozessen

S 33
Dezember 2009
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

Die Studie gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Schlussfolgerungen**
- 7 **Sezessionen als Herausforderung für die internationale Politik und das Völkerrecht**
- 7 Sezession als Weg zur Staatsgründung
- 8 Die sezessionsfeindliche Haltung der Staaten
- 9 Sezessionskonflikte als global zu beobachtendes Phänomen
- 10 Sezession und Intervention
- 10 Sezession als Weg zur Konfliktlösung
- 11 **Ein völkerrechtlicher Blick auf die Entstehung und Existenz von Staaten**
- 11 Die Entstehung eines Staates als faktischer Vorgang
- 12 Das Kriterium effektiver Staatsgewalt
- 12 Unabhängigkeit
- 14 **Selbstbestimmung und Sezession**
- 15 Ein Recht auf Sezession?
- 16 Politische Implikationen der Debatte über ein Sezessionsrecht
- 17 Fazit
- 18 **Völkerrechtliche Anerkennung als Staat**
- 18 Die völkerrechtliche und politische Dimension der Anerkennung
- 19 Anerkennung und Aufnahme in die Vereinten Nationen
- 19 Zur Relevanz normativer Kriterien für eine Anerkennung
- 21 **Ius-cogens-Verletzungen als Ausschlusskriterien für eine Anerkennung**
- 21 Die Schwelle: Ius-cogens-Verletzungen
- 22 Kollektive Nichtanerkennung als Reaktion auf Ius-cogens-Verletzungen
- 23 Zur völkerrechtlichen Stellung nicht anerkannter De-facto-Regime
- 24 **Die Anerkennung als Hebel zur Durchsetzung normativer Standards unterhalb der Ius-cogens-Schwelle**
- 24 Beispiele aus der Praxis
- 25 Demokratische Standards
- 26 Menschenrechtsstandards und die Herrschaft des Rechts
- 27 Stabilitätsstandards und Grenzfragen
- 28 Fazit

*Dr. Christian Schaller ist wissenschaftlicher
Mitarbeiter der Forschungsgruppe Globale Fragen*

Sezession und Anerkennung
Völkerrechtliche Überlegungen zum Umgang mit territorialen Abspaltungsprozessen

Für den Umgang mit Sezessionen und den damit zusammenhängenden Konflikten spielen stets auch völkerrechtliche Aspekte eine wichtige Rolle – unabhängig von den jeweiligen historischen, ethnischen, kulturellen und politischen Rahmenbedingungen. Gerade die Ereignisse im Kosovo und in Südossetien haben gezeigt, wie von den Parteien immer wieder versucht wird, unter Bezugnahme auf internationale Rechtsnormen das eigene Vorgehen zu legitimieren und die Position der Gegenseite zu schwächen. Sogar der Internationale Gerichtshof wurde auf Ersuchen Serbiens von der Generalversammlung der Vereinten Nationen aufgefordert, in einem Gutachten zu prüfen, ob die Unabhängigkeitserklärung des Kosovo mit dem Völkerrecht vereinbar ist. Die Bundesrepublik Deutschland zählt zu denjenigen Ländern, die das Kosovo bereits wenige Tage nach der Unabhängigkeitserklärung als Staat anerkannt haben. Obwohl immer wieder der singuläre Charakter des Falles betont wurde, besteht doch ein Interesse daran, einige grundsätzliche völkerrechtliche Fragen zu klären. Diese betreffen vor allem die Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts, die Entstehung von Staaten und deren Anerkennung.

In allen Teilen der Erde finden sich Staaten, die auf ihrem Territorium mit Sezessionen oder zumindest mit separatistischen Strömungen konfrontiert sind. Auf der einen Seite geht es dabei häufig um die Interessen ethnischer Gruppen, auf der anderen Seite sehen sich die Staaten durch Sezessionsbestrebungen in ihrer territorialen Integrität und mitunter sogar in ihrer Existenz bedroht, sofern sie neben dem Verlust von Teilen ihres Hoheitsgebiets und ihrer Bevölkerung einen weiteren Zerfall befürchten müssen. Daraus erklärt sich die traditionell sezessionsfeindliche Haltung, die innerhalb der Staatengemeinschaft vorherrscht.

Im Jahr 2008 wurden weltweit rund 20 bewaffnete Autonomie- und Sezessionskonflikte gezählt, die – gemessen an der Intensität der Gewaltanwendung – bereits die höchste Eskalationsstufe erreicht haben. Im Verlauf solcher Konflikte kommt es oft zu schweren Menschenrechtsverletzungen, Kriegsverbrechen und ethnischen Säuberungen. Das Völkerrecht kennt zwar

Regeln für die Austragung von Bürgerkriegen, auf die Frage nach der Rechtmäßigkeit von Sezessionen gibt es jedoch keine eindeutige Antwort. So hat sich bislang weder ein konkreter Anspruch auf Sezession noch ein universelles Verbot herausgebildet. Das Völkerrecht nimmt solche Abspaltungsprozesse lediglich als faktische Vorgänge zur Kenntnis. Ob tatsächlich ein neuer Staat entstanden ist, der als Subjekt in vollem Umfang dem Völkerrecht untersteht, wird in der Praxis im Wesentlichen anhand von drei Kriterien beurteilt: Ein *Staatsvolk* muss sich auf einem *Staatsgebiet* unter einer effektiven und unabhängigen *Staatsgewalt* organisieren. Letztlich obliegt es aber jedem einzelnen Staat, nach eigenem Ermessen und in eigener Verantwortung darüber zu entscheiden, ob er diese Voraussetzungen als gegeben ansieht und ein territoriales Gebilde als neuen Staat anerkennt. Daher kann der Fall eintreten, dass ein Herrschaftsverband trotz zweifelhafter Staatsqualität durch eine breite Anerkennung in die Staatengemeinschaft integriert wird. Andererseits kann es vorkommen, dass einem Staat, der sämtliche Kriterien offensichtlich erfüllt, aus rein politischen Gründen von zahlreichen anderen Staaten die Anerkennung verweigert wird, was ihm eine Teilhabe an den internationalen Beziehungen erheblich erschwert.

Tatsächlich dürften bei der Entscheidung über eine Anerkennung in erster Linie politische Überlegungen den Ausschlag geben. Gleichwohl zeichnet sich in der Praxis ab, dass zunehmend auch normative Aspekte in die Abwägung mit einbezogen werden. Es stellt sich nämlich die Frage, ob jedes Gebilde, das die traditionellen Kriterien eines Staates erfüllt, auch bedingungslos als Staat anerkannt werden darf oder sollte. Grundsätzlich liegt es im Interesse der Staatengemeinschaft, dass neue Mitglieder, insbesondere wenn sie aus konfliktträchtigen Sezessionsprozessen hervorgehen, bestimmte Legitimitätsstandards erfüllen. Falls eine Sezession mit einer schwerwiegenden Verletzung zwingenden Völkerrechts (*ius cogens*) einhergeht, darf das betreffende Gebilde völkerrechtlich unter keinen Umständen als Staat anerkannt werden. Unterhalb dieser Schwelle verbleibt in der Frage der Anerkennung ein politischer Ermessensspielraum, den es auch mit Hilfe normativer Kriterien auszufüllen gilt.

So sind durchaus Konstellationen vorstellbar, in denen zwar keine völkerrechtlichen Hürden für eine Anerkennung bestehen, in denen es aber politisch angebracht erscheint, das Instrument der Anerkennung als Hebel zu nutzen, um gegenüber einem künftigen Staat oder dessen Regierung die Erfüllung

bestimmter normativer Standards durchzusetzen. Dabei geht es nicht um die Frage, ob ein neuer Staat entsteht oder entstehen darf, sondern wie dieser Prozess aktiv gesteuert und gestaltet werden kann, sofern gewichtige Belange der internationalen Gemeinschaft betroffen sind. Maßgeblich ist insbesondere, dass die Staatsgründung mehrheitlich vom Willen des betroffenen Volkes getragen wird, dass der neue Staat seine Bereitschaft demonstriert, sich für den Schutz der Menschenrechte einzusetzen und dass Frieden und Stabilität in der Region durch eine Sezession nicht zusätzlich gefährdet werden.

Sezessionen als Herausforderung für die internationale Politik und das Völkerrecht

In einer Zeit, in der die bewohnbare Landmasse der Erde annähernd vollständig in staatliche Hoheitsräume aufgeteilt ist, können neue Staaten nur im Zuge von Veränderungen des bisherigen Staatengefüges entstehen.¹ Ein unter politischen und rechtlichen Aspekten besonders problematischer Weg zur Staatsgründung ist die Sezession. Dabei spaltet sich ein territoriales Gebilde mitsamt seiner Bevölkerung vom Hoheitsgebiet eines Staates ab. Die Sezession muss nicht zwangsläufig auf die Gründung eines neuen unabhängigen Staates gerichtet sein, sondern kann auch den Anschluss an einen bereits existierenden Staat bezwecken. Ist die Trennung effektiv erfolgt, besteht der Mutterstaat auf einem verkleinerten Gebiet in seinem bisherigen Rechtsstatus weiterhin fort. Obgleich mitunter auch einvernehmliche Trennungen als Sezession bezeichnet werden, orientiert sich die folgende Untersuchung an einem engeren Begriffsverständnis. Von einer Sezession ist demnach nur die Rede, wenn die Abspaltung ohne Zustimmung des Mutterstaates durchgesetzt wird.²

Sezessionen bergen damit ein erhebliches Konfliktpotential. Sie berühren nicht nur die territoriale Integrität der unmittelbar betroffenen Staaten, sondern auch die Interessen der Nachbarn – weil diese selbst mit separatistischen Strömungen zu kämpfen haben, oder weil sich die politischen, wirtschaftlichen oder militärisch-strategischen Verhältnisse in der jewei-

ligen Region durch die Sezession verändern. Unter Umständen können solche Prozesse auch die internationale Gemeinschaft herausfordern, insbesondere wenn es im Streit um Unabhängigkeit zum Ausbruch eines bewaffneten Konflikts oder zu schweren Menschenrechtsverletzungen kommt.

Sezession als Weg zur Staatsgründung

Staatliche Abspaltungsprozesse lassen sich bis ins 18. Jahrhundert zurückverfolgen, als die ersten Kolonien auf dem amerikanischen Kontinent ihre Unabhängigkeit erlangten. Noch zu Beginn des 20. Jahrhunderts galten Sezessionen als legitimer Weg zur Gründung neuer Staaten. Nach 1945 setzte mit der Dekolonisierung unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen (VN) eine neue Entwicklung ein, in deren Verlauf die Staatengemeinschaft innerhalb weniger Jahrzehnte ein rapides Wachstum verzeichnen konnte. So erhöhte sich die Zahl der VN-Mitglieder allein zwischen 1950 und 1969 von 60 auf 126.³ Während dieser Zeit gewann auch das Selbstbestimmungsrecht an Bedeutung, das dem Streben der Kolonialvölker nach Unabhängigkeit den Weg ebnete. Zwischen 1970 und 1989 kamen weitere 33 Staaten als VN-Mitglieder hinzu, von denen die meisten ebenfalls erst kurz zuvor unabhängig geworden waren.

Die Dekolonisierung kann jedoch nur begrenzt als Referenzrahmen für die Beurteilung von Sezessionen dienen, da sich weder das Verfahren im Umgang mit den ehemaligen Kolonien noch die Argumente zur Legitimation der damals neu entstandenen Staaten ohne weiteres auf andere Fälle übertragen lassen. Im Vordergrund steht heute nicht mehr das Ziel, Kolonialvölkern die Befreiung von Unterjochung und Ausbeutung durch fremde Staaten zu ermöglichen. In erster Linie sind es vielmehr die zahlreichen ethnisch, religiös oder kulturell bedingten Konflikte, die die Staatenwelt vor enorme Herausforderungen stellen.

¹ Veränderungen im Staatengefüge können unter anderem auf folgende Prozesse zurückzuführen sein: den einvernehmlichen Zusammenschluss mehrerer Staaten zu einem neuen Gesamtstaat (Fusion); den Eintritt eines Staates in einen bestehenden Staatsverband (Inkorporation); oder den Zerfall eines Staates in mehrere Nachfolgestaaten, wobei der Vorgängerstaat vollständig untergeht (Dismembration). Davon zu unterscheiden sind Tatbestände, die den Erwerb und Verlust von Staatsgebiet betreffen, ohne das Staatengefüge zu verändern. Vgl. Kay Hailbronner, »Der Staat und der Einzelne als Völkerrechtssubjekte«, in: Wolfgang Graf Vitzthum (Hg.), *Völkerrecht*, 4. Auflage, Berlin 2007, 3. Abschnitt, Rn. 161ff, 126ff.

² Marcelo G. Kohen, »Introduction«, in: ders. (Hg.), *Sezession. International Law Perspectives*, Cambridge u.a.: Cambridge University Press, 2006, S. 1–20 (2ff); Christine Haverland, »Secession«, in: Rudolf Bernhardt (Hg.), *Encyclopedia of Public International Law (EPIL)*, Bd. IV, Amsterdam u.a. 2000, S. 354–359.

³ Zur Entwicklung der Mitgliedschaft der Vereinten Nationen: <www.un.org/en/members/growth.shtml>.

Ogleich die Phase der Dekolonisierung inzwischen weitgehend abgeschlossen ist, wuchs die Mitgliederzahl der Weltorganisation zwischen 1990 und 2009 noch einmal um 33 auf nunmehr insgesamt 192 Staaten an. Erheblichen Anteil daran hatte vor allem der Zerfall Jugoslawiens und der Sowjetunion. Insbesondere die Durchsetzung der Unabhängigkeit Kroatiens, die den Anstoß gab für die Auflösung der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien, wurde im Nachhinein vielfach als Sezession eingestuft.⁴ Darüber hinaus finden sich jenseits der Dekolonisierung jedoch kaum Fälle, in denen eine erfolgreiche Staatsgründung tatsächlich auf eine Sezession zurückgeht. Am häufigsten wird die Abspaltung Bangladeschs von Pakistan im Jahr 1971 genannt.⁵ Aktuellstes Beispiel ist die – politisch wesentlich umstrittenere – Lösung des Kosovo von Serbien im Februar 2008.⁶

Insgesamt ist die Zahl gescheiterter Abspaltungsversuche jedenfalls deutlich höher als jene der erfolgreichen Staatsgründungen nach Sezessionen.⁷ Die meisten Prozesse, aus denen in den letzten Jahren unabhängige Staaten hervorgegangen sind, lassen sich nämlich nur schwer unter der Kategorie der Sezession fassen, zumindest soweit einem engeren Begriffsverständnis gefolgt wird. Meist handelt es sich – wie etwa im Falle der Trennung Eritreas von Äthiopien 1993 – um Kompromisslösungen, die letztlich einvernehmlich erzielt wurden. Auch im Zuge des Zerfalls der Sowjetunion wurde der Status der neuen unabhängigen Republiken auf dem Verhandlungswege festgelegt. Völkerrechtlich wird dieser Prozess überwiegend als Dismembration eingestuft, das heißt als eine Form der Auflösung, die zum vollständigen Untergang der Sowjetunion geführt hat.⁸ Die Besonderheit bestand allerdings darin, dass allein die Russische Föderation als »Fortsetzerstaat« in die Rechtsposition der Sowjetunion eintrat und dies allgemein akzeptiert wurde. Dass die baltischen Staaten, die während des

Zweiten Weltkriegs von der Sowjetunion besetzt und annektiert worden waren, 1990/91 ihre Unabhängigkeit wiedererlangen konnten, stellt einen weiteren Sonderfall dar. Ebenfalls nicht in die Kategorie der Sezession fällt die einvernehmliche Teilung der Tschechoslowakei 1993, aus der die Tschechische Republik und die Slowakei hervorgegangen sind.

Die sezessionsfeindliche Haltung der Staaten

Die hohe Zahl gescheiterter Sezessionsversuche erklärt sich unter anderem dadurch, dass das Streben substaatlicher Gebilde nach staatlicher Unabhängigkeit in der internationalen Gemeinschaft kaum Rückhalt findet. In der Praxis nehmen die Staaten wie auch die Vereinten Nationen und andere internationale Organisationen gegenüber solchen Bestrebungen grundsätzlich eine ablehnende Position ein.⁹ Diese ist vor allem Ausdruck der Sorge der Staaten um ihre territoriale Integrität sowie um die Stabilität regionaler Ordnungen und des Staatengefüges insgesamt. So wird gerade in politischen und diplomatischen Kreisen immer wieder die Befürchtung geäußert, dass durch die Akzeptanz einzelner Abspaltungsprozesse weltweit eine Dynamik entstehen könnte, in deren Verlauf immer mehr Staaten entlang ethnischer Grenzen auseinanderzubrechen drohen. Mag diese Sorge auch übertrieben sein, so würde sich doch in vielen Fällen das Problem von Folgesezessionen stellen. Dazu kommt es, wenn innerhalb eines sich abspaltenden Territoriums wiederum einzelne Gruppen nach Unabhängigkeit streben oder den Anschluss kleinerer Gebietseinheiten an den Mutterstaat oder einen anderen Staat fordern. Sollten sich diese Gruppen darin bestärkt sehen, ihre Ziele mit Gewalt zu verfolgen, könnte dies ebenso zu einer Eskalation führen wie die überzogene Reaktion potentiell betroffener Staaten, die ihrerseits zu harten Maßnahmen greifen, um Abspaltungsbestrebungen möglichst frühzeitig zu unterbinden.

Gleichzeitig manifestiert sich in der sezessionsfeindlichen Haltung der Staatengemeinschaft vielfach die Besorgnis, dass es im Zuge des Auseinanderbrechens von Staaten zur Eskalation ethnischer Spannungen und zu schweren Menschenrechtsverletzungen kommen könnte. Dies wäre etwa zu befürchten, wenn versucht würde, durch Zwangseingriffe in die

⁴ Vgl. John Dugard/David Raič, »The Role of Recognition in the Law and Practice of Secession«, in: Kohen (Hg.), *Secession* [wie Fn. 2], S. 95–137 (123ff).

⁵ Vgl. James Crawford, *The Creation of States in International Law*, 2. Auflage, Oxford: Oxford University Press, 2007, S. 140ff, 393.

⁶ Dazu Christian Schaller, »Die Sezession des Kosovo und der völkerrechtliche Status der internationalen Präsenz«, in: *Archiv des Völkerrechts*, 46 (2008) 1, S. 131–171.

⁷ Vgl. Crawford, *The Creation of States* [wie Fn. 5], S. 388ff, 403ff.

⁸ Zum Meinungsspektrum Zhenis Kembayev, »Probleme der Rechtsnachfolge von der Sowjetunion auf die Russische Föderation«, in: *Archiv des Völkerrechts*, 46 (2008) 1, S. 106–129.

⁹ Hans-Joachim Heintze, »Völker im Völkerrecht«, in: Knut Ipsen (Hg.), *Völkerrecht*, 5. Auflage, München 2004, § 29, Rn. 11.

Bevölkerungsstruktur ethnisch klar abgrenzbare Räume zu schaffen, oder wenn Minderheiten innerhalb der sich neu formierenden territorialen Einheiten den Schutz verlieren, der ihnen zuvor von der Zentralregierung des Mutterstaates gewährt wurde. Auf der anderen Seite weisen die Befürworter eines Sezessionsrechts gerade auf Fälle hin, in denen Bevölkerungsgruppen in ihrem Heimatland diskriminiert, unterdrückt und systematisch an der Ausübung ihres inneren Selbstbestimmungsrechts gehindert werden. Unter derart extremen Bedingungen müsse ihnen notfalls auch das Recht eingeräumt werden, einen eigenen Staat zu gründen. Auf diese Debatte und ihre völkerrechtliche Dimension wird im Einzelnen noch genauer einzugehen sein.¹⁰

Sezessionskonflikte als global zu beobachtendes Phänomen

Im Jahr 2008 gab es weltweit rund 100 Konflikte, in denen um Autonomie und Sezession gestritten wurde. Davon haben etwa 20 Konflikte bereits die höchste Eskalationsstufe erreicht.¹¹ Zwei besonders stark betroffene Regionen sind der Balkan und der Kaukasus. In Bosnien-Herzegowina etwa war 1992 die Republika Srpska ausgerufen worden, der jedoch keine Eigenstaatlichkeit zuwuchs, sondern lediglich der Status einer autonomen Entität innerhalb des bosnischen Staatsverbandes. Trotz aller Bemühungen ist es der internationalen Gemeinschaft bis heute nicht gelungen, die ethnischen Spannungen in Bosnien zu entschärfen und die Grundlage für einen dauerhaften Frieden zu schaffen. Wie schnell selbst scheinbar eingefrorene Konflikte eskalieren können, wurde im August 2008 deutlich, als russische Truppen in Georgien intervenierten, um dessen Streitkräfteeinsatz gegen separatistische Gruppierungen in Südossetien zu unterbinden. Mit Abchasien, Berg-Karabach und Tschetschenien finden sich in unmittelbarer Nachbarschaft weitere Konfliktherde. Weniger im Fokus der Öffentlichkeit stehen dagegen die schwelenden Auseinandersetzungen in Gagausien und Transnistrien, zwei territorialen Einheiten im Süden und Osten der Republik Moldau, die ebenfalls nach Unabhängigkeit streben. In der Mittelmeer-

region beschäftigt vor allem der Zypernkonflikt seit Jahrzehnten nicht nur die Europäische Union, sondern auch die Vereinten Nationen. Weiter östlich sind es die Kurden, die für einen eigenen Staat kämpfen und dabei nicht nur die Türkei, sondern auch benachbarte Länder wie den Irak und den Iran vor schwierige sicherheitspolitische Herausforderungen stellen.

Mit Blick auf den afrikanischen Kontinent werden meist die Fälle Katanga (Kongo Leopoldville) und Biafra (Nigeria) aus den sechziger Jahren als Beispiele für gescheiterte Sezessionen genannt. Erfolgreicher verlief dagegen die Abnabelung Somalilands, das 1991 seine Unabhängigkeit von Somalia erklärte. Auch wenn ihm bislang international die Anerkennung als Staat verweigert wurde, besteht dieses Gebilde nunmehr seit über zehn Jahren als stabilisiertes De-facto-Regime, das im Gegensatz zu den übrigen Landesteilen Somalias immerhin über eine gewisse staatliche Organisationsstruktur verfügt. Darüber hinaus werden auch in zahlreichen anderen afrikanischen Staaten teils bewaffnete Sezessionskonflikte ausgetragen, etwa im Senegal, in Mali, Niger, Nigeria, Äthiopien, Angola oder auf den Komoren. Wegen seines Ausmaßes und seiner Dauer besonders hervorzuheben ist der jahrzehntelange Bürgerkrieg im Sudan, der zwischen der Regierung in Khartum und den Rebellen im Süden des Landes ausgetragen wurde.

Kaum übersichtlicher und nicht minder komplex ist die Lage in vielen Staaten Asiens. Eine der wenigen erfolgreichen Sezessionen endete 1971 mit der Gründung Bangladeschs. Aktuell sind in Süd- und Südostasien vor allem das Kaschmir-Gebiet und der Nordosten Indiens, Pakistan, Sri Lanka, Myanmar, der Süden Thailands und die Philippinen von gewaltsamen Konflikten betroffen, die im Zusammenhang mit Unabhängigkeitsforderungen stehen. Und auch China sieht sich immer wieder veranlasst, seine territoriale Einheit gegenüber separatistischen Bestrebungen in zahlreichen Landesteilen zu verteidigen, zuletzt unter anderem gegenüber den Uiguren in Zentralasien. Schließlich bleibt darauf hinzuweisen, dass auch in etlichen Staaten Zentral- und Südamerikas, der Pazifikregion sowie im Nahen Osten Sezessionskonflikte ausgetragen werden und dass selbst den westlichen Industrienationen die Auseinandersetzung mit separatistischen Kräften nicht erspart bleibt. Das Baskenland, Flandern, Korsika, Schottland oder Quebec sind nur einige Beispiele.

¹⁰ Dazu unten S. 14ff.

¹¹ Heidelberg Institute for International Conflict Research, *Conflict Barometer 2008*, <www.hiik.de/en/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2008.pdf>.

Sezession und Intervention

Sezessionskonflikte werden von den Staaten prinzipiell als innere Angelegenheiten betrachtet. Je nachdem, in welchem Umfang die Interessen anderer Staaten oder der internationalen Gemeinschaft berührt sind, kann es dennoch vorkommen, dass sich die Vereinten Nationen, regionale Organisationen oder einzelne Staaten veranlasst sehen, in solche Konflikte einzugreifen. Die Bandbreite möglicher Instrumente reicht von diplomatischen und politischen Bemühungen über nichtmilitärische Sanktionen bis hin zu militärischen Interventionen. Unter Umständen stellt auch die völkerrechtliche Anerkennung eines sich abspaltenden Gebildes als Staat eine Einmischung dar. Der VN-Sicherheitsrat hat sich bereits des Öfteren mit solchen Konflikten befasst und dabei stets die Souveränität und territoriale Integrität der betroffenen Staaten betont.¹² Ein frühes Beispiel war etwa die Reaktion auf die secessionistischen Aktivitäten Katangas, die der Sicherheitsrat 1961 mit Nachdruck verurteilte und als rechtswidrig einstufte. Außerdem ermächtigte er die bereits im Kongo stationierten VN-Friedenstruppen zu einem robusteren Vorgehen gegen jene ausländischen Söldner, die diese Aktivitäten unterstützten.¹³

Vergleichsweise selten sind diejenigen Fälle, in denen Staaten ohne Mandat des Sicherheitsrats militärisch in Sezessionskonflikte eingegriffen haben. Ob ein solcher Schritt als legitim empfunden wird, hängt maßgeblich davon ab, zu wessen Gunsten und auf welcher völkerrechtlichen Basis die Intervention stattfindet. So wurde der türkische Einmarsch in Nordzypern, der 1974 zur faktischen Teilung des Landes führte, vom Sicherheitsrat als Verletzung der Souveränität, Unabhängigkeit und territorialen Integrität der Republik Zypern verurteilt.¹⁴ Unmittelbar nachdem 1983 die Gründung der Türkischen Republik Nordzypern proklamiert worden war, bezeichnete der Sicherheitsrat die darauf Bezug nehmende Erklärung der türkisch-zyprischen Behörden als rechtlich unwirksam. In diesem Sinne forderte er alle Staaten auf, die Souveränität der Republik Zypern zu respektieren und keinen anderen zyprischen Staat anzuerkennen.¹⁵

Diese Reaktion ist charakteristisch für jene Fälle, in denen versucht wird, mit militärischer Hilfe von außen einer Sezession den Weg zu bereiten. Dagegen

¹² Georg Nolte, »Secession and External Intervention«, in: Kohen (Hg.), *Secession* [wie Fn. 2], S. 65–93.

¹³ Sicherheitsrats-Resolution (SR-Res.) 169 (1961), 24.11.1961.

¹⁴ SR-Res. 353 (1974), 20.7.1974.

¹⁵ SR-Res. 541 (1983), 18.11.1993.

ist die internationale Gemeinschaft in der Regel eher bereit, eine Militärintervention als legitim zu akzeptieren, wenn damit die territoriale Integrität eines anderen Staates bewahrt werden soll. Voraussetzung ist jedoch, dass sich der Eingriff auf eine Einladung seitens der Regierung des betroffenen Staates stützen kann. Ein Beispiel dafür sind etwa die Militäraktionen Indiens gegen tamilische Rebellen in Sri Lanka 1987, die international auf keinerlei Kritik stießen.¹⁶

Sezession als Weg zur Konfliktlösung

Allerdings lassen sich Sezessionen auch unter einem anderen Blickwinkel betrachten, nämlich als möglicher Weg zur Konfliktbeilegung.¹⁷ Wenn etwa Teile der Bevölkerung in einem Staat seit Jahrzehnten unter Diskriminierung leiden, können die Loslösung von dem verantwortlichen Regime und die Gründung eines eigenen Staates durchaus eine Option sein. Bedingung ist, dass dieser Prozess in einem geregelten Verfahren und gegebenenfalls unter internationaler Aufsicht abläuft und alle anderen Versuche zur Konfliktentschärfung erfolglos geblieben sind. In diese Richtung ging jedenfalls die Argumentation der Befürworter eines unabhängigen Kosovo. So vertrat die Bundesregierung die Auffassung, dass nach jahrelangen Bemühungen weitere Vermittlungsversuche aussichtslos seien und die rasche Anerkennung der Republik Kosovo durch möglichst viele Staaten nun die einzige Chance darstelle, um die Region dauerhaft zu stabilisieren.¹⁸ Diese Einschätzung teilte der Sondergesandte **Martti Ahtisaari**, der im Auftrag des VN-Generalsekretärs bereits im März 2007 einen umfassenden Plan für eine Statusregelung vorgelegt und sich für eine international überwachte Unabhängigkeit des Kosovo ausgesprochen hatte.¹⁹

¹⁶ Georg Nolte, *Eingreifen auf Einladung. Zur völkerrechtlichen Zulässigkeit des Einsatzes fremder Truppen im internen Konflikt auf Einladung der Regierung*, Berlin/New York 1999, S. 525ff.

¹⁷ Vgl. Ulrich Schneekener, »Sezession als Konfliktlösung – Unabhängigkeit für Montenegro und Kosovo?«, in: *Leviathan*, 29 (2001) 3, S. 314–336; Marc Weller, »Settling Self-determination Conflicts: Recent Developments«, in: *European Journal of International Law* (EJIL), 20 (2009) 1, S. 111–165.

¹⁸ »Deutschland erkennt Kosovo an«, 20.2.2008, <www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2008/02/2008-02-20-deutschland-erkennt-kosovo-an.html>.

¹⁹ *Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's Future Status* (VN-Dok. S/2007/168, 26.5.2007); *Comprehensive Proposal for the Kosovo Status Settlement* (VN-Dok. S/2007/168/Add. 1, 26.5.2007; S/2007/168/Add. 2, 1.6.2007).

Ein völkerrechtlicher Blick auf die Entstehung und Existenz von Staaten

Bis ins späte 19. Jahrhundert überwog die Auffassung, dass sich das Völkerrecht nicht mit der Entstehung und Existenz von Staaten befasse. Für die damals vorherrschende »konstitutive Theorie der Anerkennung« spielte es keine Rolle, auf welchem Wege ein Staat sein Territorium erwirbt – darin sah man einen rein faktischen Vorgang. Das Völkerrecht, so die Vertreter dieser Schule, entfalte seine Bindungswirkung gegenüber einem Staat erst dann, wenn er durch einen Akt der Anerkennung von anderen Staaten in den Kreis der »Kulturvölker« (»civilized nations«) aufgenommen worden sei. Nur durch eine solche Anerkennung werde ein Staat zu einer internationalen Person und zu einem Subjekt des Völkerrechts.²⁰

Diese Auffassung hat sich später jedoch weder in der Völkerrechtswissenschaft noch in der Staatenpraxis durchgesetzt, da sie zu unpraktikablen Ergebnissen führt. Danach könnte ein Staat seine Völkerrechtssubjektivität nämlich nur gegenüber denjenigen Staaten geltend machen, die ihn anerkannt haben; anderen gegenüber besäße er diesen Status nicht. Eine solche Situation würde die Rechtssicherheit im zwischenstaatlichen Verkehr und die Stabilität der internationalen Ordnung erheblich unterminieren. Deshalb wird heute davon ausgegangen, dass die Entstehung eines Staates grundsätzlich nach anderen Kriterien zu beurteilen ist und dass die Anerkennung lediglich eine formale Bestätigung seiner tatsächlichen Existenz darstellt (deklaratorische Theorie).²¹ Dieser Position folgte auch die 1991 von der Europäischen Gemeinschaft eingesetzte Schiedskommission unter dem Vorsitz von Robert Badinter, die sich mit völkerrechtlichen Fragen zum Zerfall Jugoslawiens auseinanderzusetzen hatte.²²

Trotz ihres deklaratorischen Charakters kommt der Anerkennung als politischem Instrument eine wichtige Bedeutung zu, gerade wenn Unklarheit darüber herrscht, ob im Falle einer Sezession nach erklärter Unabhängigkeit tatsächlich ein neuer Staat entstanden ist. Darauf wird an anderer Stelle noch näher einzugehen sein.²³

Die Entstehung eines Staates als faktischer Vorgang

Grundsätzlich werden die Entstehung und der Untergang von Staaten auch heute noch als faktische Vorgänge angesehen. Gleichwohl kennt das Völkerrecht Kriterien, anhand derer beurteilt werden kann, ob ein Staat tatsächlich entstanden oder untergegangen ist. Außerdem knüpft es an die Existenz eines Staates bestimmte Rechtsfolgen.²⁴ Nach der auf Georg Jellinek zurückgehenden Drei-Elemente-Lehre existiert ein Staat, wenn sich ein Staatsvolk auf einem Staatsgebiet unter einer Staatsgewalt organisiert.²⁵ Diesen Ansatz spiegelt Artikel 1 der Montevideo-Konvention über die Rechte und Pflichten der Staaten von 1933 wider. Danach soll der Staat als Subjekt des Völkerrechts folgende Eigenschaften besitzen: (a) eine ständige Bevölkerung; (b) ein definiertes Staatsgebiet; (c) eine Regierung; und (d) die Fähigkeit, mit anderen Staaten in Beziehung zu treten. Die letztgenannte Fähigkeit wird allgemein nicht als zusätzliches Element des Staates im Sinne einer Erweiterung der Drei-Elemente-Lehre betrachtet, sondern lediglich als eine Eigenschaft der Staatsgewalt. In der völkerrechtlichen Praxis hat sich die Drei-Elemente-Lehre weitgehend durchgesetzt.²⁶

Obleich die Gründung eines neuen Staates stets mit einem bestimmten Datum, etwa dem Tag der Unabhängigkeitserklärung, verbunden ist, durchläuft

²⁰ Vgl. insbesondere die grundlegenden Ausführungen von Lassa F. Oppenheim, zusammengefasst und zitiert von Crawford, *The Creation of States* [wie Fn. 5], S. 14ff.

²¹ Vgl. Jochen A. Frowein, »Recognition«, in: Bernhardt (Hg.), *EPIL*, Bd. IV [wie Fn. 2], S. 33–41 (35).

²² Arbitration Committee/Arbitration Commission of the International Conference on Yugoslavia, *Opinion No. 1*. Die zehn Rechtsauffassungen der Kommission sind dokumentiert in: *European Journal of International Law*, 3 (1992) 1, S. 182ff; 4 (1993) 1, S. 74ff.

²³ Dazu unten S. 18ff.

²⁴ Vgl. Théodore Christakis, »The State as a »Primary Fact: Some Thoughts on the Principle of Effectiveness«, in: Kohen (Hg.), *Secession* [wie Fn. 2], S. 138–170.

²⁵ Georg Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 3. Auflage, Berlin 1914, S. 396.

²⁶ Vgl. Arbitration Commission, *Opinion No. 1* [wie Fn. 22].

das betreffende Gebilde in der Regel eine längere Entwicklung, bevor es tatsächlich alle Merkmale eines Staates aufweist. Wann dieser Zeitpunkt erreicht ist, kann nur annäherungsweise bestimmt werden. So lässt sich auch eine effektive Staatsgewalt auf einem Territorium selbstverständlich nicht vom einen auf den anderen Tag etablieren – erst recht nicht nach einer umstrittenen Sezession. Auf die Dauer des Vorliegens dieser Merkmale kommt es indes nicht entscheidend an. Es ist durchaus vorstellbar, dass ein Staat nur für sehr kurze Zeit besteht. Dennoch kann die Aussicht auf Dauerhaftigkeit als Indiz für die Effektivität von Staatsgewalt durchaus Bedeutung erlangen.

Das Kriterium effektiver Staatsgewalt

Die größte Bedeutung unter den genannten Kriterien kommt dem Element effektiver Staatsgewalt zu. Sie beinhaltet zum einen die Fähigkeit, auf dem Staatsgebiet eine Ordnung zu organisieren und durchzusetzen. Zum anderen impliziert sie die Fähigkeit zu unabhängigem Handeln im Außenverhältnis.²⁷ Problematisch ist vor allem, ob und inwieweit ein Staat entstehen und existieren kann, wenn zweifelhaft ist, dass diese Voraussetzungen erfüllt sind. Relativ einfach zu beurteilen sind Situationen, in denen ein Staat revolutionären Umwälzungen im Innern, einer kriegerischen Okkupation oder territorialen Veränderungen ausgesetzt ist. Hier wird nach der Lehre von der Kontinuität der Staaten grundsätzlich vom Fortbestand des Staates ausgegangen.²⁸ Verliert hingegen ein Staat im Zuge eines Zerfallsprozesses vollständig die Kontrolle über sein Territorium, müsste er unter strenger Anwendung der genannten Kriterien zu einem bestimmten Zeitpunkt aufhören zu existieren. Die Praxis zeigt jedoch, dass selbst Staaten, die wie Somalia als gescheitert zu betrachten sind (»failed states«), nicht ohne weiteres ihre Staatsqualität und den Schutz durch das Interventions- und Gewaltverbot einbüßen, sondern nach wie vor als Staaten behandelt werden.²⁹

²⁷ Volker Epping, »Völkerrechtssubjekte«, in: Ipsen (Hg.), *Völkerrecht* [wie Fn. 9], § 5, Rn. 7ff.

²⁸ Ebd., § 5, Rn. 12ff.

²⁹ Robin Geiß, »Failed States«. *Die normative Erfassung gescheiterter Staaten*, Berlin 2005, S. 120ff.; Daniel Thürer, »Der Wegfall effektiver Staatsgewalt: »The Failed State««, in: Daniel Thürer u.a. (Hg.), *Der Wegfall effektiver Staatsgewalt: »The Failed States«*, Heidelberg 1996 (Berichte der Deutschen

Davon zu unterscheiden sind diejenigen Fälle, in denen es um die Entstehung eines neuen Staates geht. Hier wird grundsätzlich danach differenziert, ob das betreffende Gebilde förmlich in die Unabhängigkeit entlassen wurde oder ob es sich um eine Sezession gegen den Willen des Mutterstaates handelt. Sofern nämlich die Staatsgründung völkerrechtlich verbrieft Rechte anderer Staaten tangieren würde, werden insbesondere an die tatsächliche Effektivität und Stabilität der neuen Staatsgewalt hohe Anforderungen gestellt. Folglich muss ein sich einseitig für unabhängig erklärender Herrschaftsverband in der Regel erheblich größere Anstrengungen unternehmen, um andere Staaten davon zu überzeugen, dass er sich vom Einfluss des Mutterstaates befreit hat und nunmehr selbst die Kontrolle über das betreffende Territorium ausübt.

Dagegen wurde der Maßstab in der Vergangenheit meist abgesenkt, wenn die Erlangung der Unabhängigkeit von der Zustimmung des ehemaligen Souveräns gedeckt war.³⁰ Bestes Beispiel dafür ist die Gründung der Demokratischen Republik Kongo auf dem Gebiet der Kolonie Belgisch-Kongo 1960. Trotz kaum ausgeprägter Herrschaftsstrukturen und erheblicher internationaler Einflussnahme bestand von Anfang an kein Zweifel an der neu erworbenen Staatsqualität der ehemaligen Kolonie. Dies äußerte sich etwa in der raschen Aufnahme der Republik in die Vereinten Nationen. Andererseits zeigt die jüngere Praxis nach dem Zerfall Jugoslawiens, dass die Staaten durchaus bereit waren, mit Kroatien und Bosnien-Herzegowina Anfang der neunziger Jahre und dem Kosovo 2008 auch solche Gebilde als Staaten anzuerkennen, die sich gegen den Willen der Zentralregierung vom Mutterstaat abgespalten hatten und denen zu diesem Zeitpunkt kaum eine eigene effektive Herrschaftsgewalt attestiert werden konnte.³¹

Unabhängigkeit

Zu den Merkmalen, die einen Staat auszeichnen, zählt neben den bereits genannten Kriterien vor allem seine Unabhängigkeit – ein Aspekt, auf den im Zusammenhang mit der Ausübung der äußeren Staatsgewalt hingewiesen wurde. Die Unabhängigkeit der Staaten genießt im Völkerrecht einen besonderen Schutz. So ist jeder Staat etwa durch Artikel 2 Ziffer 4 VN-Charta

Gesellschaft für Völkerrecht, Bd. 34), S. 9–47 (16ff).

³⁰ Vgl. Crawford, *The Creation of States* [wie Fn. 5], S. 55ff.

³¹ Dazu ausführlicher unten S. 24ff.

vor der Androhung oder Anwendung von Gewalt geschützt, die sich gegen seine territoriale Unversehrtheit oder politische Unabhängigkeit richtet. Wegen des Gewaltverbots ist es den Staaten zum Beispiel verwehrt, fremdes Staatsgebiet durch Annexion, das heißt durch zwangsweise Inbesitznahme, völkerrechtlich wirksam zu erwerben.

Worin jedoch drückt sich die Unabhängigkeit eines Staates aus? Entscheidend ist, dass er allein dem Völkerrecht und keiner anderen staatlichen Autorität untersteht. Selbst einschneidende völkerrechtliche Bindungen stellen seine Unabhängigkeit grundsätzlich nicht in Frage, solange nicht andere Staaten die Rechtsmacht über seine Angelegenheiten erlangen.³² Im Übrigen wird zwischen formaler und tatsächlicher Unabhängigkeit unterschieden. Formale Unabhängigkeit zeigt sich vor allem darin, dass die Staatsgewalt ausschließlich den Organen des Staates übertragen ist, beispielsweise durch Verfassung oder Gesetz. Auch die Mitgliedschaft in einer supranationalen Organisation wie der EU oder die Übertragung hoheitlicher Befugnisse an den VN-Sicherheitsrat beeinträchtigen keineswegs die formale Unabhängigkeit des jeweiligen Staates.

Im Falle einer Sezession reicht es jedoch nicht aus, dass ein territoriales Gebilde, das sich von einem bestehenden Staat zu lösen versucht, seine Unabhängigkeit formal erklärt. Um die Rolle eines Staates einnehmen zu können, muss es auch tatsächlich unabhängig sein. Ungeklärt ist indes, ob dies allein das Verhältnis zum Mutterstaat betrifft. Diese Frage stellt sich insbesondere mit Blick auf das Kosovo. Denn zum einen ist es der serbischen Führung gelungen, in den von Serben besiedelten nördlichen Grenzgebieten des Territoriums Parallelstrukturen zu errichten und dadurch weiterhin erheblichen Einfluss in Teilen des Kosovo auszuüben. Zum anderen stand das Kosovo im Moment der Unabhängigkeitserklärung nach wie vor unter einem umfassenden zivilen Verwaltungsregime der Vereinten Nationen sowie unter internationaler militärischer Kontrolle. Hinzu kommt, dass sich das Kosovo in seiner Unabhängigkeitserklärung für einen begrenzten Zeitraum, dessen Dauer nicht im Voraus bestimmt wurde, einem internationalen Regime unterworfen hat, das als ähnlich einschneidend be-

urteilt wird wie die vorherige VN-Übergangsverwaltung.³³ So wurde bereits früh darauf hingewiesen, dass dem Kosovo im Falle der Umsetzung des Ahtisaari-Plans die beiden wesentlichen Elemente staatlicher Souveränität fehlen würden, nämlich »die volle Innehabung der innerstaatlichen Hoheitsgewalt« sowie »die Unabhängigkeit der staatlichen Willensbildung von anderen Staaten«.³⁴

Eindeutiger ist die Lage, wenn eine Sezession gegenüber dem Mutterstaat von außen mit militärischen Mitteln erzwungen und im Anschluss daran eine Marionettenregierung eingesetzt wird, mit deren Hilfe die fremde Macht die Geschicke des formal als unabhängig deklarierten Staates dauerhaft zu kontrollieren und lenken versucht. In einer solchen Situation kann kaum von der Entstehung eines neuen unabhängigen Staates ausgegangen werden.

³² Vgl. die allgemein anerkannte Definition staatlicher Unabhängigkeit des Richters Anzilotti im »Austro-German Customs Union Case« von 1931; Permanent Court of International Justice, Customs Régime between Germany and Austria (Protocol of March 19th, 1931), Ser. A./B., No. 41, 1931, S. 57f.

³³ Vgl. etwa die Stellungnahme Italiens im Sicherheitsrat (VN-Dok. S/PV.5839, 18.2.2008), S. 10: »The limits of its sovereignty are clear. The presence of the international community on the ground is strong, while its role will be intrusive in all of the more delicate and significant sectors, especially when facing any real but manageable risks for regional stability.« Vgl. dazu auch die Kritik von Thomas Bruha, »Mit ausreichendem Mandat? Rechtliche Grundlagen der internationalen Präsenz im Kosovo heute und in Zukunft«, in: Reinhard Mutz u.a. (Hg.), *Zukunft des Kosovo*, Hamburg: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik (IFSH), November 2007 (Hamburger Informationen zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Ausgabe 42/2007), S. 12–15 (13).

³⁴ Ulrich K. Preuß, »Asymmetrisches Völkerrecht? Ein Status minderere Souveränität für bestimmte Staatsgebilde könnte ein bedeutender rechtsnormativer Fortschritt sein«, in: *Internationale Politik*, 62 (Juli/August 2007) 7/8, S. 32–39 (34).

Selbstbestimmung und Sezession

Die Wurzeln des Prinzips der Selbstbestimmung reichen zurück bis zur amerikanischen Unabhängigkeitserklärung, zur Französischen Revolution und zu Woodrow Wilsons 14-Punkte-Programm von 1918. Nach seiner Verankerung in Artikel 1 Ziffer 2 und Artikel 55 der VN-Charta entwickelte sich dieses Prinzip in den späten fünfziger und den sechziger Jahren zu einem konkreten Recht, von dem zunächst jedoch nur jene Völker profitierten, die im Zuge der Dekolonisierung mit ihren Staaten den Weg in die Unabhängigkeit antraten. Da dieser Prozess nahezu abgeschlossen ist, fokussiert sich die völkerrechtliche Diskussion über das Selbstbestimmungsrecht nunmehr auf andere Fälle.³⁵ Dies betrifft unter anderem Situationen, in denen Völker in vergleichbarer Weise daran gehindert werden, über ihren politischen Status zu entscheiden und ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung zu gestalten, etwa wenn sie fremder Besatzung oder einem rassistischen Regime unterworfen sind. Zu den Paradebeispielen zählen Palästina und Südafrika während der Apartheid.

Mittlerweile ist das Selbstbestimmungsrecht der Völker fester Bestandteil der Völkerrechtsordnung. So heißt es etwa in der 1970 verabschiedeten Erklärung der VN-Generalversammlung über freundschaftliche Beziehungen zwischen den Staaten (»Friendly Relations Declaration«): »Alle Völker haben das Recht, frei und ohne Einmischung von außen über ihren politischen Status zu entscheiden und ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung zu gestalten, und jeder Staat ist verpflichtet, dieses Recht im Einklang mit den Bestimmungen der Charta zu achten.«³⁶

³⁵ Dazu grundlegend Daniel Thürer/Thomas Burri, »Self-Determination«, in: Rüdiger Wolfrum (Hg.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford u.a.: Oxford University Press, 2008, online edition, <www.mpepil.com>.

³⁶ *Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations* (»Friendly Relations Declaration«), GV-Res. 2625 (XXV), 24.10.1970, Grundsatz 5. Vgl. auch *Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples*, GV-Res. 1514 (XV), 15.12.1960; Artikel 1 Absatz 1 der Internationalen Pakte über bürgerliche und politische Rechte sowie über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, 19.12.1966; KSZE-Schlussakte, Helsinki 1975, Abschnitt VIII.

Hinter der scheinbar klaren Formulierung verbergen sich jedoch zahlreiche Probleme – offen bleibt etwa, unter welchen Voraussetzungen ein Recht auf Selbstbestimmung besteht, was dieses Recht beinhaltet und wer zum Kreise der Berechtigten gehört. So existiert im Völkerrecht zum Beispiel keine verbindliche Definition des Volkes. In der Praxis wird jedoch immer wieder auf bestimmte subjektive und objektive Kriterien abgestellt, die in der Gesamtschau ein Volk auszeichnen. Maßgeblich ist demnach zum einen die Selbstidentifikation als Volk, zum anderen kommt es auf die territoriale Zusammengehörigkeit, Sprache, Kultur, Religion und Mentalität sowie auf ein gemeinsames geschichtliches Erbe an.³⁷

Im Allgemeinen wird zwischen der inneren und der äußeren Dimension des Selbstbestimmungsrechts unterschieden. Während innere Selbstbestimmung die Teilhabe des Volkes an der Gestaltung der innerstaatlichen Ordnung beinhaltet, zielt äußere Selbstbestimmung darauf ab, dass sich ein Volk mit einem bestimmten Territorium vom Mutterstaat abspalten kann, um einen eigenen Staat zu gründen oder sich einem anderen anzuschließen. Ein möglicher Weg für einen Staat, der Forderung nach innerer Selbstbestimmung gerecht zu werden, besteht in der Gewährung von Autonomie. Damit wird einem Teil der Bevölkerung bzw. einem Gebiet innerhalb des Staates das Recht eingeräumt, sich in bestimmtem Umfang selbst zu verwalten. Nach wie vor sind die Staaten jedoch sehr zögerlich, entsprechende Zugeständnisse zu machen, wenn sie die Befürchtung hegen, dass dies möglicherweise einen Schritt in Richtung Sezession bedeuten könnte. Ob aus dem Selbstbestimmungsrecht jenseits der Dekolonisierung gar ein Recht auf Sezession abgeleitet werden kann, ist höchst umstritten.

³⁷ Heintze, »Völker im Völkerrecht« [wie Fn. 9], § 28, Rn. 4ff. Ein weiteres Problem, das sich bei der Bestimmung des Kreises der Rechtsinhaber stellt, betrifft die Abgrenzung zum Minderheitenschutz. Dazu Manfred Mohr, »Abgrenzung von Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenschutz«, in: Hans-Joachim Heintze (Hg.), *Selbstbestimmungsrecht der Völker – Herausforderung der Staatenwelt*, Bonn 1997, S. 122–141.

Ein Recht auf Sezession?

Das Völkerrecht setzt sich traditionell nicht mit Sezessionen auseinander. Vielmehr ist es grundsätzlich Sache jedes einzelnen Staates, zu entscheiden, unter welchen Bedingungen er seiner Bevölkerung gegebenenfalls Sezessionsrechte einräumt. Dies bedeutet einerseits, dass das Völkerrecht solche Vorgänge nicht verbietet – es sei denn, die Abspaltung geht mit einer Verletzung des Gewaltverbots oder anderer fundamentaler völkerrechtlicher Prinzipien einher.³⁸ Auch in den Fällen, in denen der VN-Sicherheitsrat aktiv geworden ist, um einseitige Unabhängigkeitserklärungen für unwirksam zu erklären, stand dahinter nicht das Motiv, sezessionistische Bestrebungen generell zu verurteilen. Ziel war vielmehr, konkrete Bedrohungen des Friedens abzuwenden.³⁹

Andererseits hat sich im Völkerrecht bis heute kein Recht auf Sezession herausgebildet. Einzig zur Befreiung von Kolonialherrschaft, fremder Besatzung oder einem rassistischen Regime sollen Völker ein solches Recht in Anspruch nehmen können. Trotzdem werden in der Literatur verschiedene Ansätze diskutiert, die darauf abzielen, Sezessionen auch in anderen als den genannten Fällen völkerrechtlich zu legitimieren. In Gang kam diese Debatte vor allem mit der Ausprägung des Selbstbestimmungsrechts durch die »Friendly Relations Declaration« der VN-Generalversammlung. Die Erklärung zeigt unter anderem Wege auf, wie das Selbstbestimmungsrecht verwirklicht werden kann, etwa durch die Gründung eines souveränen und unabhängigen Staates, die freie Assoziation mit einem unabhängigen Staat, die freie Eingliederung in einen solchen Staat oder den Eintritt in einen anderen, durch ein Volk frei bestimmten politischen Status.⁴⁰ Allerdings findet sich in der Erklärung auch eine Klausel, die die territoriale Integrität der Staaten betont. Darin heißt es sinngemäß, dass ein Staat, der das Prinzip der Gleichberechtigung und

Selbstbestimmung der Völker achtet und über eine Regierung verfügt, die die gesamte Bevölkerung des Gebiets ohne Unterschied der Rasse, des Glaubens oder der Hautfarbe vertritt, vor Handlungen geschützt ist, die seine territoriale Unversehrtheit oder politische Einheit beeinträchtigen würden.⁴¹

Aus der zitierten Formulierung wird abgeleitet, dass in den Fällen, in denen ein Staat die genannten Voraussetzungen nicht erfüllt, der Bevölkerung das Recht zustehe, durch einen Akt der Sezession gewissermaßen selbst Abhilfe zu schaffen. Damit käme dem Recht auf Sezession gleichsam die Funktion eines Notrechts zu (»remedial secession«).⁴² Unter den Befürwortern dieser These scheint Einigkeit zu bestehen, dass zumindest zwei Bedingungen erfüllt sein müssen, damit ein solches Recht geltend gemacht werden kann. Erstens müsse die betreffende Gruppe, die als Rechtsinhaber in Betracht komme, in besonders schwerwiegender Weise und über einen längeren Zeitraum hinweg an der Ausübung ihres inneren Selbstbestimmungsrechts gehindert worden sein. Ihr müsse praktisch jede Möglichkeit fehlen, sich an Entscheidungen über Angelegenheiten zu beteiligen, die sie unmittelbar betreffen. Typischerweise kommt es in solchen Situationen zu schweren Diskriminierungen und anderen Menschenrechtsverletzungen. Darunter fallen etwa der Ausschluss von Wahlen, politisch motivierte Vereinigungs- und Versammlungsverbote, Hausarreste und die Inhaftierung von Oppositionsmitgliedern bis hin zu ihrer Misshandlung und Folterung. Zweitens müssten alle anderen Mittel zur Beilegung des Konflikts ausgeschöpft sein oder dürften keine Aussicht auf Erfolg haben. Nur dann könne sich das Selbstbestimmungsrecht zu einem Anspruch auf Eigenstaatlichkeit verdichten (last resort, ultima ratio).

Teilweise werden in der Literatur sogar Parallelen zu den Kriterien für humanitäre Interventionen gezogen, wobei allerdings die betroffene Bevölkerung

³⁸ Vgl. Report by George Abi-Saab, »The Effectivity Required of an Entity that Declares its Independence in Order for it to be Considered a State in International Law«, abgedruckt in: Anne Bayefsky (Hg.), *Self-Determination in International Law: Quebec and Lessons Learned. Legal Opinions Selected and Introduced by Anne Bayefsky*, Den Haag u.a. 2000, S. 69–74 (74).

³⁹ Dies betraf zum Beispiel den Einsatz von Söldnern, durch den die Abspaltung Katangas durchgesetzt werden sollte (1961). Im Falle Südrhodesiens richteten sich die Maßnahmen des Sicherheitsrats gegen ein rassistisches Minderheitenregime, das einseitig seine Unabhängigkeit erklärt hatte (1965).

⁴⁰ *Friendly Relations Declaration* [wie Fn. 36], Grundsatz 5.

⁴¹ »Nothing in the foregoing paragraphs shall be construed as authorizing or encouraging any action which would dismember or impair, totally or in part, the territorial integrity or political unity of sovereign and independent states conducting themselves in compliance with the principle of equal rights and self-determination of peoples as described above and thus possessed of a government representing the whole people belonging to the territory without distinction as to race, creed or colour.« Vgl. auch UN World Conference on Human Rights, *Vienna Declaration and Programme of Action*, 25.6.1993, VN-Dok. A/CONF.157/23, 12.7.1993.

⁴² Vgl. Christian Tomuschat, »Secession and Self-determination«, in: Kohen (Hg.), *Secession* [wie Fn. 2], S. 23–45 (38ff).

für ihre Handlungen einen wesentlich höheren Grad an Legitimität in Anspruch nehmen könne als externe Akteure, die in solchen Situationen intervenieren.⁴³ In allen Fällen unterhalb der beschriebenen Schwelle sei das Selbstbestimmungsrecht in seiner inneren Dimension mit der territorialen Integrität des betroffenen Staates in Einklang zu bringen. Es müsse dann auf andere Weise als über eine Sezession zur Entfaltung gelangen, gegebenenfalls auch durch die Gewährung von Autonomierechten.⁴⁴

Im Zusammenhang mit der Unabhängigkeitsklärung des Kosovo entwickelte sich eine Debatte darüber, ob ein Recht zur Sezession, das einmal bestanden hat, auch nach längerer Zeit noch ausgeübt werden darf, obwohl sich die Verhältnisse inzwischen maßgeblich zugunsten der betroffenen Bevölkerungsgruppe verändert haben. Es lässt sich zwar argumentieren, dass die schweren Menschenrechtsverletzungen, die in den späten neunziger Jahren von serbischer Seite begangen wurden, zum damaligen Zeitpunkt ein Sezessionsrecht begründet haben. Im Februar 2008 jedoch stand das Kosovo bereits seit über achteinhalb Jahren unter dem Schutz der internationalen Gemeinschaft und sollte nach Maßgabe der Resolution 1244 (1999) des VN-Sicherheitsrats auf eine substantielle Selbstverwaltung zusteuern. Der Autonomiestatus und die damit verbundenen Rechte des Kosovo waren 2006 zudem in der serbischen Verfassung verankert worden, wenngleich unter erheblichen verfahrensmäßigen Vorbehalten.⁴⁵

Daher lässt sich nur schwer begründen, dass im Februar 2008 noch eine Situation existierte, in der sich das Kosovo auf ein Recht zur Sezession berufen konnte. Gleichwohl wurde zum Teil die Ansicht vertreten, dass ein grundlegender, verlässlicher und dauerhafter Wandel der politischen Verhältnisse noch nicht eingetreten sei. Insbesondere müsse man davon ausgehen, dass die Menschenrechtsverletzungen aus den neunziger Jahren angesichts ihrer besonderen Schwere auch 2008 noch nachgewirkt hätten, eine

⁴³ Ebd., S. 42.

⁴⁴ Stefan Oeter, »Selbstbestimmungsrecht im Wandel. Überlegungen zur Debatte um Selbstbestimmung, Sezessionsrecht und »vorzeitige« Anerkennung«, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 52 (1992) 3–4, S. 741–780 (772f); Hans-Joachim Heintze, »Prinzipien der Helsinki-Schlussakte im Widerspruch? Selbstbestimmungsrecht der Völker versus territoriale Integrität der Staaten«, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik (IFSH) (Hg.), *OSZE-Jahrbuch 2004*, Baden-Baden 2005, S. 305–315 (310ff).

⁴⁵ *Constitution of the Republic of Serbia*, 8.11.2006, Präambel und Artikel 176 ff., 182 ff.

Rückkehr des Kosovo unter serbische Herrschaft daher unzumutbar gewesen sei und das Sezessionsrecht nach wie vor existiert habe.⁴⁶

Diese Argumentation mag im Falle des Kosovo nachvollziehbar sein, im Kern wirft sie jedoch erhebliche Probleme auf. Eine Konservierung des Sezessionsrechts auf unbestimmte Dauer würde seinem Charakter als Notrecht zuwiderlaufen. Denn ein solches Ausnahmerecht, das nur als letzter Ausweg zum Tragen kommen soll, muss an eine spezifische und gegenwärtige Bedrohungs- bzw. Diskriminierungslage gekoppelt sein, in der andere Optionen nicht zur Verfügung stehen.⁴⁷ Außerdem bietet die Argumentation einen starken Hebel für sezessionistische Gruppen, die das Ziel verfolgen, einmal erarbeitete Friedenslösungen wieder aufzubrechen. Stehen solche Sezessionsforderungen auch nach Jahren weiterhin im Raum, ist kaum vorstellbar, wie überhaupt eine gemeinsame Vertrauensbasis für das Zusammenleben ehemals verfeindeter Fraktionen in einem Land geschaffen werden kann.

Politische Implikationen der Debatte über ein Sezessionsrecht

Wenn die Staaten zu der Überzeugung gelangen, dass einem territorialen Gebilde und der dort lebenden Bevölkerung ausnahmsweise ein Recht zur Sezession zusteht, wird dies möglicherweise ihre Bereitschaft erhöhen, das fragliche Gebilde als Staat anzuerkennen, selbst wenn ansonsten noch Zweifel bestehen, ob es tatsächlich bereits sämtliche Staatlichkeitskriterien erfüllt. Interessanterweise beriefen sich jedoch weder die Versammlung des Kosovo noch die internationalen Befürworter der Unabhängigkeit im Februar 2008 ausdrücklich auf ein Recht zur Sezession. Fragen nach der Rechtmäßigkeit der Abspaltung blendete man systematisch aus. Stattdessen wurde rein pragmatisch argumentiert und beharrlich der Ausnahmecharakter des Falles betont. Wegen der besonderen Geschichte

⁴⁶ Vgl. Dietrich Murswiek, »Eine Prämie auf Interventionskriege«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 27.3.2008, S. 8; Anne Peters, »Die Anerkennung des Kosovos als Ermessensfrage. Selbstbestimmung und Unabhängigkeit aus völkerrechtlicher Sicht«, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 1.2.2008, S. 7.

⁴⁷ Vgl. Kerstin A. Wirth, »Kosovo am Vorabend der Statusentscheidung: Überlegungen zur rechtlichen Begründung und Durchsetzung der Unabhängigkeit«, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 67 (2007), S. 1065–1106 (1074).

des Konflikts und angesichts der speziellen Art und Weise, wie die Vereinten Nationen seit 1999 damit umgegangen seien, komme dem Fall keinerlei Präzedenzwirkung zu.⁴⁸ Eine solche Feststellung hat die Versammlung des Kosovo sogar in die Präambel der Unabhängigkeitserklärung aufgenommen.

Nach Auffassung Deutschlands und zahlreicher anderer Staaten war eine Lösung der Statusfrage nach fast neun Jahren internationaler Verwaltung dringend geboten. Selbst der Plan des Sondergesandten Ahtisaari, der in konzeptioneller Hinsicht der aktuellen Entwicklung den Weg geebnet hat, geht mit keinem Wort darauf ein, auf welcher völkerrechtlichen Basis das Kosovo seine Unabhängigkeit überhaupt erlangen sollte. Dementsprechend nahmen die Staaten, die das Kosovo als Staat anerkannt haben, überwiegend auf die tatsächlichen Ereignisse Bezug.⁴⁹ Dennoch ist nicht auszuschließen, dass in vielen Regionen der Erde separatistische Bewegungen, die ein Notrecht zur Sezession postulieren, nun auch auf die Entwicklung im Balkan blicken. Jede Argumentation, die darauf hinausläuft, dass der Bevölkerung des Kosovo wegen früherer Diskriminierungen noch Jahre später ein Recht zur Abspaltung zugestanden habe, erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass in Zukunft solche Begründungen auch in andersgelagerten Fällen angeführt werden.

Fazit

Plausible Argumente sprechen dafür, dass ein Volk die Möglichkeit haben muss, sich mittels Sezession aus einer Lage zu befreien, in der es durch schwere Diskriminierung und andere Menschenrechtsverletzungen an der Ausübung des inneren Selbstbestimmungsrechts gehindert wird. In diesem Sinne äußerte sich 1998 auch der Oberste Gerichtshof Kanadas, als er

anlässlich der Prüfung einer möglichen Unabhängigkeit Quebecs einige grundsätzliche Ausführungen zur Frage der Existenz eines Sezessionsrechts machte.⁵⁰ Gleichzeitig ließ der Gerichtshof jedoch offen, ob die Herleitung eines Sezessionsrechts unter den geschilderten Voraussetzungen tatsächlich den Stand des Völkergewohnheitsrechts widerspiegelt. Erforderlich wäre dafür zumindest eine gewisse internationale Übung, die von einer entsprechenden Rechtsüberzeugung getragen wird. In der Staatenpraxis lassen sich allerdings keine Fälle finden, die eine solche Sichtweise eindeutig belegen könnten. Auch die offiziellen Stellungnahmen der Staaten zur Anerkennung des Kosovo ergeben insofern kein anderes Bild.

So dürfte der Fall Kosovo allein kaum geeignet sein, die Völkerrechtsordnung in ihren Grundfesten zu erschüttern. Obwohl das Völkergewohnheitsrecht durchaus anpassungsfähig ist, darf nicht vorschnell die Entstehung oder Veränderung einer gewohnheitsrechtlichen Norm unterstellt werden. In der Rechtsüberzeugung und Praxis der Staaten jedenfalls ist die grundsätzliche Ablehnung eines Rechts auf Sezession trotz der gewachsenen Bedeutung des Selbstbestimmungsrechts nach wie vor tief verwurzelt. Somit kann kaum davon ausgegangen werden, dass sich im Völkergewohnheitsrecht für die oben diskutierten Fälle ein gesicherter Anspruch auf Sezession herausgebildet hat.

⁴⁸ Vgl. z.B. die Formulierung im Entwurf einer Resolution zur Umsetzung des Ahtisaari-Plans (VN-Dok. S/2007/437, 17.7.2007): »Recognizing the specific circumstances that make Kosovo a case that is sui generis resulting from the disintegration of the former Yugoslavia, including the historical context of Yugoslavia's violent break-up, as well as the massive violence and repression that took place in Kosovo in the period up to and including 1999, the extended period of international administration under resolution 1244, and the UN-led process to determine status, and that this case shall not be taken as a precedent by the Security Council, [...]«

⁴⁹ Der aktuelle Stand der Anerkennung und die Texte der Anerkennungsschreiben sind abrufbar unter <www.kosovothanksyou.com>.

⁵⁰ Supreme Court of Canada, Reference re Secession of Quebec [1998] 2 S.C.R. 217, abgedruckt in: *International Legal Materials*, 37 (1998), S. 1342–1377.

Völkerrechtliche Anerkennung als Staat

Die Anerkennung im völkerrechtlichen Sinne ist ein einseitiger Rechtsakt, durch den ein Völkerrechtssubjekt erklärt, dass es verbindlich vom Bestehen einer Tatsache oder von einer bestimmten Rechtslage ausgeht. So können die Staaten mit einer Anerkennung unter anderem zum Ausdruck bringen, dass ein territoriales Gebilde aus ihrer Sicht sämtliche Merkmale eines Staates – Staatsgebiet, Staatsvolk, Staatsgewalt – aufweist und sie bereit sind, das betreffende Gebilde fortan in den internationalen Beziehungen nach völkerrechtlichen Regeln als Staat zu behandeln.⁵¹ Mitunter wird damit sogar die Erklärung verbunden, konkrete zwischenstaatliche Beziehungen aufzunehmen. Denn selbst im Falle einer Anerkennung besteht nicht automatisch die Pflicht, diplomatischen Verkehr mit dem neuen Staat zu unterhalten.⁵² Die Anerkennung eines Staates ist streng von der Anerkennung einer Regierung zu trennen. Mit der Nichtanerkennung einer Regierung wird die Existenz und Völkerrechtssubjektivität des Staates nicht in Frage gestellt, sondern lediglich bekundet, dass das amtierende Regime nicht als Vertreter des Staates betrachtet wird.

Die völkerrechtliche und politische Dimension der Anerkennung

Obwohl die Anerkennung völkerrechtlich keine Voraussetzung für den Erwerb von Staatsqualität darstellt,⁵³ kann sie dennoch ein gewichtiges Indiz dafür sein, dass tatsächlich ein Staat entstanden ist. Als politischem Instrument kommt ihr gerade in Sezessionsfällen erhebliche Bedeutung zu. Wenn nämlich Streit darüber herrscht, ob es sich bei einem territorialen Gebilde, das seine Unabhängigkeit erklärt hat, bereits um einen eigenständigen Staat handelt, lassen

sich durch eine breite Anerkennung anfängliche Defizite bei der Staatsqualität zumindest für einen gewissen Zeitraum »überspielen«. Zwar entfaltet die Anerkennung ihre Wirkung grundsätzlich nur im Verhältnis zwischen dem anerkennenden Staat und dem als Staat anerkannten Gebilde. Eine breite Anerkennung kann jedoch dazu beitragen, dass ein Gebilde trotz zweifelhafter Staatsqualität in die Staatengemeinschaft integriert wird. Umgekehrt dürfte ein nicht oder nur von wenigen Staaten anerkanntes Gebilde kaum die Chance haben, sich dauerhaft als souveräner und gleichberechtigter Staat in den internationalen Beziehungen zu behaupten. Zum einen bleibt ihm politisch nur wenig Spielraum, um Bindungen im Außenverhältnis einzugehen und jene Rechte wahrzunehmen, die einem Staat nach dem Völkerrecht zustehen. Zum anderen wird es dem verantwortlichen Regime unter solchen Bedingungen erheblich erschwert, im Innern ein geordnetes und funktionsfähiges Staatswesen zu schaffen und aufrechtzuerhalten. Mit der Anerkennung entscheidet die Staatengemeinschaft allerdings nicht nur über die Zukunft des nach Unabhängigkeit strebenden Territoriums und seiner Bevölkerung, sondern indirekt auch über die Belange des Mutterstaates. Diesem wird nämlich durch eine breite Anerkennung eventuell die Möglichkeit genommen, die Abspaltung des betreffenden Territoriums zu verhindern oder rückgängig zu machen.

Der Akt der Anerkennung wird nur dann als völkerrechtsgemäß betrachtet, wenn das betreffende Gebilde tatsächlich alle Voraussetzungen eines Staates erfüllt. Andernfalls handelt es sich um eine völkerrechtswidrige Einmischung in die inneren Angelegenheiten des Mutterstaates.⁵⁴ Da häufig jedoch nicht eindeutig feststellbar ist, ob diese Voraussetzungen tatsächlich erfüllt sind, und zudem auf internationaler Ebene ein Organ fehlt, das eine solche Feststellung universell verbindlich treffen könnte, lässt sich auch die Rechtswidrigkeit einer Anerkennung in der Praxis nur schwer geltend machen. Letztlich steht es jedem Staat frei, in eigener Verantwortung darüber zu entschei-

⁵¹ Hartmut Hillgenberg, »Zur völkerrechtlichen Anerkennung von Staaten«, in: Pierre-Marie Dupuy u.a. (Hg.), *Völkerrecht als Wertordnung. Festschrift für Christian Tomuschat*, Kehl u.a. 2006, S. 947–959 (950ff.); Malcolm N. Shaw, *International Law*, 5. Auflage, Cambridge: Cambridge University Press, 2003, S. 368ff.

⁵² Frowein, »Recognition« [wie Fn. 21], S. 35.

⁵³ Dazu oben S. 11.

⁵⁴ Hillgenberg, »Zur völkerrechtlichen Anerkennung von Staaten« [wie Fn. 51], S. 955f.

den, ob er aufgrund seiner Einschätzung der Faktenlage das betreffende Subjekt als Staat anerkennt und in welchem Umfang er Beziehungen mit ihm eingeht.

Anerkennung und Aufnahme in die Vereinten Nationen

Über eineinhalb Jahre nach der Unabhängigkeitserklärung haben rund 60 Staaten das Kosovo anerkannt, darunter 22 Mitgliedstaaten der EU.⁵⁵ Selbst diese Unterstützung kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass das Kosovo auf absehbare Zeit keine Aussicht hat, in die Vereinten Nationen aufgenommen zu werden.

Gemäß Artikel 4 und 18 der VN-Charta entscheidet die Generalversammlung mit Zweidrittelmehrheit über die Aufnahme neuer Mitglieder in die Vereinten Nationen. Dem muss eine Empfehlung des Sicherheitsrats vorausgehen, die der Abstimmung nach Artikel 27 Absatz 3 unterliegt.⁵⁶ Dies bedeutet, dass die fünf ständigen Mitglieder im Sicherheitsrat bei solchen Entscheidungen ein Vetorecht haben. Einer Aufnahme des Kosovo in die Vereinten Nationen steht daher in erster Linie der Widerstand Russlands entgegen. Im Übrigen ist es in der Geschichte der Weltorganisation noch nie vorgekommen, dass eine sezeptionswillige Gebietseinheit – außerhalb des Kontexts der Dekolonisierung – gegen den Willen des Mutterstaates aufgenommen wurde.⁵⁷

Materielle Voraussetzung für eine Aufnahme in die Vereinten Nationen ist unter anderem, dass es sich bei dem neuen Mitglied tatsächlich um einen Staat handelt. Umgekehrt allerdings lässt sich allein aus dem Umstand, dass einem territorialen Gebilde die Aufnahme verweigert wird, nicht folgern, dass es ihm an Staatsqualität fehlt. So ist nicht ausgeschlossen, dass selbst ein Gebilde, das die Voraussetzungen eines Staates eindeutig erfüllt, bei bestimmten politischen Konstellationen nicht als Mitglied in die Weltorganisation aufgenommen wird. Dieser Umstand kann unter den Gesichtspunkten der souveränen Gleichheit der Staaten und des Selbstbestimmungsrechts der Völker durchaus problematisch sein.

⁵⁵ Vgl. <www.kosovothanksyou.com>; Stand: 15.12.2009.

⁵⁶ Konrad Ginther, in: Bruno Simma (Hg.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, 2. Auflage, Bd. I, Oxford/New York: Oxford University Press, 2002, Article 4, Rn. 31 (S. 184); Sydney D. Bailey/Sam Daws, *The Procedure of the UN Security Council*, 3. Auflage, Oxford: Clarendon Press, 1998, S. 230ff.

⁵⁷ Crawford, *The Creation of States* [wie Fn. 5], S. 415.

Stimmt ein Staat in der Generalversammlung für die Aufnahme, kann er damit zugleich eine völkerrechtliche Anerkennung aussprechen. Umstritten ist indes, ob die Aufnahme automatisch als völkerrechtliche Anerkennung zu werten ist. Problematisch ist dies insbesondere im Hinblick auf diejenigen Staaten, die dem Neumitglied bisher eine Anerkennung als Staat verweigert haben. Als gesichert gilt lediglich, dass innerhalb der Rechtsbeziehungen, die sich aus der VN-Mitgliedschaft ergeben, der Einwand fehlender Staatsqualität selbst von den nicht anerkennenden Staaten nicht mehr erhoben werden kann, auch wenn sie gegen die Aufnahme gestimmt haben.⁵⁸

Zur Relevanz normativer Kriterien für eine Anerkennung

Ogleich bei der Entscheidung über eine Anerkennung in erster Linie politische Erwägungen den Ausschlag geben, zeichnet sich in der Praxis zunehmend die Tendenz ab, dass auch normative Aspekte in die Abwägung mit einfließen. Grundsätzlich stellt sich nämlich die Frage, ob jedes Gebilde, das die traditionellen Kriterien eines Staates erfüllt, auch bedingungslos als Staat anerkannt werden darf oder sollte. So ist es durchaus denkbar, dass im Einzelfall gewichtige normative Argumente, die sich aus dem Völkerrecht ableiten, gegen eine Anerkennung sprechen.

Bei der Suche nach normativen Kriterien geht es nicht darum, die traditionellen Voraussetzungen für die Entstehung von Staaten in Frage zu stellen, die sich auf Basis der Drei-Elemente-Lehre über Jahrzehnte hinweg in der völkerrechtlichen Praxis durchgesetzt haben. Insbesondere das Effektivitätserfordernis ist aus Gründen der Stabilität der internationalen Ordnung nach wie vor von überragender Bedeutung. Wäre die Entstehung eines Staates und damit die völkerrechtliche Zulässigkeit seiner Anerkennung zusätzlich davon abhängig, dass das betreffende Gebilde bestimmte normative Anforderungen erfüllt, hätte dies unmittelbar zur Folge, dass die Staaten schwierige Vorfragen klären müssten, bevor sie eine Anerkennung aussprechen dürften. Der Prozess der Anerkennung würde damit insgesamt komplexer und langwieriger. Bereits die Feststellung, ob ein Gebilde tatsächlich über ein Staatsgebiet, ein Staatsvolk und eine effektive Staatsgewalt verfügt, bereitet mitunter große Probleme. Diese würden sich weiter verschär-

⁵⁸ Vgl. Frowein, »Recognition« [wie Fn. 21], S. 36.

fen, wenn die Staaten außerdem gezwungen wären, umfangreiche normative Bewertungen vorzunehmen. Wachsende Rechtsunsicherheit und eine zunehmende Instabilität des Staatengefüges wären die Folgen.

Auf der anderen Seite besteht weder ein völkerrechtlicher Anspruch auf Anerkennung noch eine damit korrespondierende Verpflichtung dazu, selbst wenn das fragliche Gebilde sämtliche Merkmale eines Staates besitzt. Daher steht es den Staaten frei, bei ihrer Entscheidung über eine Anerkennung neben einer reinen Bewertung der Faktenlage auch normative Erwägungen anzustellen, sollten sie dies im Einzelfall für erforderlich halten.

Jochen A. Frowein, einer der führenden deutschen Völkerrechtler, widmete sich bereits 1968 der Frage, »ob eine gewisse Legitimitätsprüfung bei der Anerkennung dem heutigen Stande der Völkerrechtsordnung nicht geradezu gemäß ist«. Dazu führte er aus: »Dass ein Regime, dessen erklärtes Ziel die Errichtung einer Terrorherrschaft ist, nicht dem Mindeststandard entspricht, der heute für die Entstehung eines Staates zu fordern ist, wird auf allgemeine Zustimmung stoßen. Es erscheint von der Institution der Anerkennung her durchaus gerechtfertigt, wenn die Staaten die Durchsetzung eines gewissen internationalen Mindeststandards durch ihre Anerkennungspolitik befördern, ebenso, wie Völkerrechtsverletzungen durch Nichtanerkennung ihrer Folgen mit einer Sanktion belegt werden können.«⁵⁹

59 Jochen A. Frowein, *Das de facto-Regime im Völkerrecht. Eine Untersuchung zur Rechtsstellung »nichtanerkannter Staaten« und ähnlicher Gebilde*, Köln/Berlin 1968, S. 230.

Ius-cogens-Verletzungen als Ausschlusskriterien für eine Anerkennung

Zunächst gilt es einige Fälle zu beleuchten, in denen bei der Durchsetzung einer Sezession in so gravierender Weise gegen grundlegende Normen des Völkerrechts verstoßen wird, dass ausnahmsweise keine Anerkennung erfolgen darf. Sofern nämlich eine Sezession mit einer schwerwiegenden Verletzung zwingenden Völkerrechts – des *ius cogens*⁶⁰ – einhergeht, sind die Staaten verpflichtet, jegliche Akte zu unterlassen, die dazu beitragen würden, dass sich der Rechtsverstoß in einer Staatsgründung fortsetzt.

Die Schwelle: Ius-cogens-Verletzungen

Zum *ius cogens* zählen diejenigen Normen, die in der Rechtsüberzeugung der Staatengemeinschaft fest verwurzelt und »für den Bestand des Völkerrechts als einer internationalen Rechtsordnung unerlässlich sind und deren Beachtung alle Mitglieder der Staatengemeinschaft verlangen können.«⁶¹ Den Rang von *ius cogens* haben vor allem das Gewaltverbot, das Verbot von Völkermord, Sklaverei und Folter sowie das Gebot der Achtung elementarer Menschenrechte und der fundamentalen Prinzipien des humanitären Völkerrechts.

Verletzungen des Gewaltverbots

Das Gewaltverbot, das sowohl im Völkergewohnheitsrecht als auch in Artikel 2 Ziffer 4 der VN-Charta verankert ist, zählt zum festen Kern des *ius cogens*. Fraglich ist allerdings, in welchen Konstellationen das Gewaltverbot im Rahmen eines Sezessionskonflikts überhaupt anwendbar ist, da unter dieses Verbot nur die Anwendung von Gewalt durch einen Staat gegen einen anderen Staat fällt. Das Gewaltverbot greift daher nicht, solange der Konflikt rein intern zwischen

Regierung und Separatisten geführt wird. In diesen Situationen ist zwar das humanitäre Völkerrecht anwendbar, und auch der VN-Sicherheitsrat kann auf der Basis von Kapitel VII der Charta einschreiten, sofern er eine Friedensbedrohung feststellt. Das Gewaltverbot untersagt jedoch solche innerstaatlichen Auseinandersetzungen nicht. So verstoßen Separatisten zwar regelmäßig gegen nationales Recht, nicht aber gegen das völkerrechtliche Gewaltverbot, wenn sie versuchen, eine Sezession gegenüber der eigenen Regierung mit Gewalt durchzusetzen. Auf der anderen Seite hat jeder Staat das Recht, seine territoriale Integrität auch mit Hilfe anderer Staaten gegen separatistische Kräfte aus dem Innern zu verteidigen. Damit das Gewaltverbot in solchen Konstellationen angewandt werden kann, muss zumindest vorübergehend eine Befriedung der bewaffneten Auseinandersetzungen eingetreten sein, und die Separatisten müssen das betreffende Territorium effektiv unter ihre Kontrolle gebracht und ein stabilisiertes De-facto-Regime errichtet haben. Denn auch solche nicht anerkannten De-facto-Regime sind nach Völkergewohnheitsrecht an das Gewaltverbot gebunden und dadurch geschützt.⁶²

In jedem Fall ist aber von einer Verletzung zwingenden Völkerrechts auszugehen, wenn eine Sezession von anderen Staaten unter Verletzung des Gewaltverbots militärisch unterstützt und der betroffene Territorialstaat dadurch zur Aufgabe eines Teils seines Hoheitsgebietes gezwungen wird. Selbst wenn militärische Interventionen sich auf das Selbstverteidigungsrecht stützen oder in Erfüllung der internationalen Verantwortung zum Schutz von Individuen vor schwersten Menschenrechtsverletzungen (Responsibility to Protect) stattfinden, dürfen sie nicht dazu genutzt werden, um gewissermaßen »nebenbei« Sezessionen zum Erfolg zu verhelfen oder auf andere Weise dauerhafte territoriale Veränderungen innerhalb des bestehenden Staatengefüges zu erzwingen.

⁶⁰ Seinen Niederschlag fand das Konzept des *ius cogens* erstmals in Artikel 53 der Wiener Vertragsrechtskonvention von 1969, nach dem ein Vertrag nichtig ist, wenn er zum Zeitpunkt seines Abschlusses im Widerspruch zu einer zwingenden Norm des Völkerrechts steht.

⁶¹ Bundesverfassungsgericht, Entscheidung vom 7.4.1965 (BVerfGE 18, 441), Ziffer 28.

⁶² Rüdiger Wolfrum/Christiane E. Philipp, »The Status of the Taliban: Their Obligations and Rights under International Law«, in: *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 6 (2002), S. 559–601 (585).

Verletzungen des Selbstbestimmungsrechts

Auf den Inhalt und die Dimensionen des Selbstbestimmungsrechts der Völker wurde bereits ausführlich eingegangen.⁶³ Zwar herrscht in der Völkerrechtswissenschaft keine Einigkeit darüber, ob das Selbstbestimmungsrecht in allen Belangen zum Bestand des *ius cogens* zählt. Gleichwohl lässt sich kaum plausibel argumentieren, dass ein Gebilde als Staat anerkannt werden darf, wenn durch die Sezession das Selbstbestimmungsrecht des betroffenen Volkes in schwerwiegender Weise verletzt wird. Davon wäre etwa auszugehen, wenn die Abspaltung von einem separatistischen Regime mit militärischen Mitteln gegen den Willen der auf dem Territorium lebenden Bevölkerung durchgesetzt und dem betroffenen Volk damit auf Dauer die Möglichkeit genommen würde, über seinen politischen Status zu entscheiden und seine wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung zu gestalten.

Völkerrechtliche Verbrechen gegen Individuen

Werden im Zuge eines bewaffneten Sezessionskonflikts gezielt und systematisch Kriegsverbrechen, ethnische Säuberungen oder andere schwere Menschenrechtsverletzungen begangen, um die Abtrennung eines Teilgebiets durchzusetzen – etwa indem bestimmte Bevölkerungsgruppen vertrieben oder verfolgt werden –, so liegt darin ebenfalls eine schwerwiegende Verletzung zwingenden Völkerrechts. Dies gilt zum Beispiel auch, wenn ein neuer Staat unter einem Apartheidregime oder auf Grundlage anderer Formen der Rassendiskriminierung errichtet werden soll. Unabhängig von der Frage einer strafrechtlichen Verfolgung der Täter muss unter allen Umständen verhindert werden, dass solche Verbrechen das Fundament eines neuen Staates bilden. Eine Anerkennung ist daher auch in diesen Fällen unzulässig.

Kollektive Nichtanerkennung als Reaktion auf Ius-cogens-Verletzungen

Teilweise wird in der Völkerrechtswissenschaft die Ansicht vertreten, dass ein territoriales Gebilde im Falle derart schwerwiegender Ius-cogens-Verletzungen bereits von Rechts wegen keine Staatsqualität ent-

wickeln könne bzw. dass der Akt der Staatsgründung von Anfang an unwirksam sei.⁶⁴ Wird die Entstehung eines Staates als faktischer Vorgang hingegen konsequent allein an den traditionellen Kriterien – Staatsvolk, Staatsgebiet, Staatsgewalt – gemessen, so bleibt für eine derartige Argumentation kein Raum. Unter dieser Prämisse können letztlich nur eine kollektive Nichtanerkennung und konsequente Isolierung verhindern, dass sich das betreffende Gebilde effektiv als Staat etabliert und der Rechtsverstoß sich in einer Staatsgründung perpetuiert.⁶⁵

Bei Ius-cogens-Verletzungen besteht nach Völkergewohnheitsrecht eine Verpflichtung aller Staaten zur kollektiven Nichtanerkennung. Danach ist es den Staaten auch untersagt, bestimmte Akte des betreffenden Gebildes als völkerrechtlich wirksam zu behandeln.⁶⁶ Dieses Verbot hat seinen Niederschlag unter anderem in den Grundsätzen der Staatenverantwortlichkeit gefunden, die nach langjährigen Vorarbeiten der Völkerrechtskommission im Dezember 2001 in einer Resolution der VN-Generalversammlung festgeschrieben wurden.⁶⁷ So gebietet Artikel 41 Absatz 1 dieses Kodifikationsentwurfs, dass die Staaten zusammenarbeiten, um jeder schwerwiegenden Verletzung einer zwingenden Norm des allgemeinen Völkerrechts mit rechtmäßigen Mitteln ein Ende zu setzen. Gemäß Absatz 2 darf kein Staat einen Zustand als rechtmäßig anerkennen, der durch eine solche Verletzung herbeigeführt wurde. Außerdem dürfen die Staaten keine Beihilfe oder Unterstützung zur Aufrechterhaltung dieses Zustands leisten.

Unabhängig davon kann sich eine Pflicht zur kollektiven Nichtanerkennung auch aus einem verbindlichen Beschluss des VN-Sicherheitsrats nach Kapitel VII der VN-Charta ergeben. Darüber hinaus hat der Sicherheitsrat die Möglichkeit, weitere konkrete Schritte anzuordnen, um das betreffende Gebilde international zu isolieren. Dies kann beispielsweise bedeuten, dass die Staaten keinerlei vertragliche, diplomatische oder wirtschaftliche Beziehungen zu

⁶³ Siehe oben S. 14ff.

⁶⁴ Nach dieser Auffassung ist die Vereinbarkeit mit Ius-cogens-Normen eine konstitutive Voraussetzung für den Erwerb von Staatsqualität – quasi ein viertes Element neben den drei traditionellen Kriterien Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsgewalt. Zum gesamten Meinungsspektrum mit weiteren Nachweisen vgl. Antonello Tancredi, »A Normative ›Due Process‹ in the Creation of States through Secession«, in: Kohen (Hg.), *Secession* [wie Fn. 2], S. 171–207 (181ff, 193ff).

⁶⁵ Ebd., S. 197, 205.

⁶⁶ Crawford, *The Creation of States* [wie Fn. 5], S. 157ff.

⁶⁷ *Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, GV-Res. 56/83, 12.12.2001.

ihm unterhalten dürfen. Auch die VN-Generalversammlung hat bereits des Öfteren – allerdings in unverbindlichen Resolutionen – zu solchen Schritten aufgerufen. Obgleich es sich nicht in allen Fällen um Sezessionen gehandelt hat, lassen sich zahlreiche Beispiele aus der Praxis der Vereinten Nationen anführen, bei denen es darum ging, Staatsgründungen oder andere einschneidende territoriale Statusveränderungen zu verhindern. Dies betraf unter anderem die Fälle Südrhodesien, Namibia, Transkei (Südafrika), Nordzypern und die irakische Invasion in Kuwait.⁶⁸

Je mehr Staaten einem Aufruf oder einer Verpflichtung zur Nichtanerkennung Folge leisten, desto wirksamer lässt sich ein Gebilde international isolieren. Ob dies tatsächlich gelingt, hängt im Einzelfall von zahlreichen Faktoren ab, unter anderem auch davon, welchen Einfluss Staaten besitzen, die trotzdem eine Anerkennung aussprechen, bilaterale Beziehungen eingehen und Rechtsakte des jeweiligen Regimes als wirksam behandeln.

Zur völkerrechtlichen Stellung nicht anerkannter De-facto-Regime

Selbst wenn einem territorialen Gebilde aus den genannten Gründen die Anerkennung als Staat verweigert wird, kann es unter bestimmten Bedingungen dennoch als De-facto-Regime eine völkerrechtlich relevante Rolle auf der internationalen Bühne einnehmen. Der Begriff des De-facto-Regimes knüpft allein an die effektive Beherrschung eines Territoriums durch ein Gemeinwesen an, das sich als unabhängig bezeichnet, aber nicht allgemein als Staat anerkannt ist.⁶⁹ Unter dieser Bezeichnung werden beispielsweise Gebilde wie Abchasien und Südossetien, Nordzypern, Somaliland oder Taiwan behandelt.

Die Konstruktion des De-facto-Regimes trägt dem Bedürfnis Rechnung, stabilisierte Herrschaftsverbände unabhängig von ihrer Qualifizierung als Staat in gewissem Umfang an das Völkerrecht zu binden, und zwar gerade im Verhältnis zu denjenigen Staaten, die ihnen die Anerkennung verweigern. Nur so kann das Völkerrecht seine Ordnungs- und Friedenssicherungsfunktion umfassend erfüllen. Besonders relevant sind die Bindung von De-facto-Regimen an das Gewalt-

verbot sowie ihr Schutz durch diese Norm. Außerdem wird davon ausgegangen, dass De-facto-Regime im Falle bewaffneter Konflikte dem humanitären Völkerrecht unterliegen. Sie sind zudem deliktsrechtlich geschützt und können im Rahmen ihrer völkerrechtlichen Pflichten auch für Rechtsverletzungen verantwortlich gemacht werden.

Letztlich kommt es darauf an, dass sich ein Staat überhaupt bereit erklärt, mit dem jeweiligen Regime völkerrechtlich relevante Beziehungen einzugehen. Dieser Schritt stellt jedoch für die Staaten kein besonderes Risiko dar, weil damit keine automatische Anerkennung verbunden ist. Deshalb verwundert es nicht, dass Verträge zwischen Staaten und De-facto-Regimen durchaus in großer Zahl nachweisbar sind.⁷⁰ In der Regel legen nicht anerkennende Staaten jedoch Wert darauf, im Umgang mit De-facto-Regimen nicht die Formen zu verwenden, die sonst im zwischenstaatlichen Verkehr üblich sind. Immerhin existiert unterhalb der formellen Ebene zwischenstaatlicher Beziehungen eine Vielzahl anderer Möglichkeiten zu Austausch und Zusammenarbeit mit nicht anerkannten De-facto-Regimen.

⁶⁸ Vgl. Tancredi, »A Normative ›Due Process‹« [wie Fn. 64], S. 194ff; Crawford, *The Creation of States* [wie Fn. 5], S. 159ff.

⁶⁹ Dazu grundlegend Frowein, *Das de facto-Regime im Völkerrecht* [wie Fn. 59].

⁷⁰ Ebd., S. 95ff.

Die Anerkennung als Hebel zur Durchsetzung normativer Standards unterhalb der Ius-cogens-Schwelle

In jenen Fällen, in denen eine Sezession nicht mit schwerwiegenden Verletzungen zwingenden Völkerrechts einhergeht, liegt es nach wie vor im Ermessen jedes einzelnen Staates, ob er eine Anerkennung ausspricht, ob er diese unter bestimmten Bedingungen in Aussicht stellt oder ob er dem betreffenden Subjekt die Anerkennung verweigert. So sind durchaus Konstellationen vorstellbar, in denen zwar keine völkerrechtlichen Hürden für eine Anerkennung bestehen, in denen es aber politisch angebracht erscheint, das Instrument der Anerkennung als Hebel zu nutzen, um gegenüber einem künftigen Staat oder dessen Regierung die Erfüllung bestimmter normativer Standards durchzusetzen. Dahinter steht nicht die Frage, ob ein neuer Staat entsteht oder entstehen darf, sondern wie dieser Prozess aktiv gesteuert und gestaltet werden kann, sofern gewichtige Belange der internationalen Gemeinschaft betroffen sind. Unter welchen politischen Rahmenbedingungen ein solches Vorgehen opportun und realistisch ist, kann hier nicht geklärt werden. Im Vordergrund steht stattdessen die Frage, welche normativen Kriterien überhaupt als Maßstab angelegt werden sollten.

Staaten haben zwar traditionell kein Interesse daran, sich explizit auf die Einhaltung verbindlicher Entscheidungskriterien zu verpflichten, wenn sie befürchten müssen, dass dadurch ihre außenpolitischen Handlungsspielräume in irgendeiner Form eingeschränkt werden. Dagegen gibt es jedoch auch Beispiele dafür, dass Staaten versuchen, ihre Anerkennungsentscheidungen zu koordinieren und im Rahmen ihres politischen Ermessens an gemeinsam formulierten normativen Erwartungen auszurichten. So lassen sich aus dem geltenden Völkerrecht durchaus einige normative Standards herleiten, die bei der Entscheidungsfindung in Anerkennungsfragen zumindest als Orientierungsmaßstab dienen. Bei konsistenter Anwendung in multilateralen Foren können sie gegebenenfalls dazu beitragen, dass die Staaten leichter zu gemeinsamen Positionen finden und ihre Entscheidungen insgesamt an Legitimität gewinnen. Im Idealfall kann die konsequente Berücksichtigung solcher Kriterien sogar dazu führen, dass die Aner-

kennung letztlich selbst zu einem Element der Legitimität neuer Staaten wird.⁷¹

Beispiele aus der Praxis

In welchem Maße das Institut der Anerkennung zu einem politischen Hebel werden kann, zeigt die Praxis der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit dem Zerfall Jugoslawiens. Am 16. Dezember 1991 verabschiedeten die EG-Außenminister Leitlinien für die Anerkennung neuer Staaten in Osteuropa und auf dem Gebiet der Sowjetunion.⁷² Darin bekundeten die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten ihre Bereitschaft, »in Übereinstimmung mit den Gepflogenheiten internationaler Praxis und den politischen Realitäten jedes Falles diejenigen neuen Staaten anzuerkennen, die sich als Folge der historischen Veränderungen in der Region auf einer demokratischen Grundlage konstituiert, die angemessenen internationalen Verpflichtungen übernommen und sich nach Treu und Glauben zu einer friedlichen Vorgehensweise und zu einem Verhandlungsprozess verpflichtet haben«.

Darüber hinaus wurden in der Erklärung einige Prinzipien aufgelistet, zu denen sich die neuen Staaten bekennen mussten. Die Erfüllung dieser normativen Standards sollte Voraussetzung sein für eine Anerkennung und die Aufnahme diplomatischer Beziehungen. Im Einzelnen betraf dies folgende Prinzipien: Achtung der VN-Charta, der Schlussakte von Helsinki (1975) und der Charta von Paris (1990), insbesondere im Hinblick auf Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechte; Garantie der Rechte ethnischer und nationaler Gruppen und Minderheiten; Achtung der Unverletzlichkeit aller Grenzen – diese dürften nur auf friedlichem Wege und durch gemeinsame Vereinbarung verändert werden; Akzeptanz sämtlicher Verpflichtungen im Bereich der Abrüstung und der nuklearen Nichtverbreitung sowie

⁷¹ Ebd., S. 232.

⁷² Extraordinary EPC Ministerial Meeting, »Declaration on the »Guidelines on the Recognition of New States in Eastern Europe and in the Soviet Union«, 16.12.1991, dokumentiert in: *European Journal of International Law*, 4 (1993) 1, S. 72.

im Hinblick auf die Wahrung von Sicherheit und regionaler Stabilität; Verpflichtung zur einvernehmlichen Beilegung aller Fragen der Staatennachfolge und regionaler Streitigkeiten. Im Übrigen werde keine Entität anerkannt, die aus einem Akt der Aggression hervorgegangen sei.

Zusätzlich schufen die EG-Außenminister ein Verfahren, in dem sich die einzelnen jugoslawischen Republiken um eine Anerkennung bewerben mussten. Dabei hatte die Badinter-Kommission zu prüfen, ob die Bewerber die aufgelisteten Standards erfüllen.⁷³ Trotz der klaren Vorgaben folgte die Anerkennung der aus dem Zerfall Jugoslawiens hervorgegangenen Staaten in den frühen neunziger Jahren keiner einheitlichen Linie. Weder das traditionelle Kriterium der Effektivität noch die neu formulierten Standards wurden konsequent angewandt, obwohl mit den Gutachten der Badinter-Kommission eindeutige juristische Einschätzungen zu den einzelnen Fällen vorlagen.

So haben die traditionellen Kriterien jedenfalls bei der Anerkennung Kroatiens und Bosnien-Herzegowinas durch die Europäische Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten keine entscheidende Rolle gespielt. In beiden Fällen konnte zum damaligen Zeitpunkt kaum davon ausgegangen werden, dass sich bereits eine effektive Staatsgewalt entwickelt hatte.⁷⁴ Gleichwohl wurden sowohl Kroatien als auch Bosnien-Herzegowina unter Berufung auf die zuvor verabschiedeten Leitlinien anerkannt. Zahlreiche Staaten außerhalb Europas folgten diesem Beispiel, und bereits kurze Zeit später wurden die beiden Länder ebenso wie Slowenien in die Vereinten Nationen aufgenommen. Das umgekehrte Schicksal ereilte Mazedonien, dem die Anerkennung aufgrund politischer Unstimmigkeiten innerhalb der EG bis 1993 vorenthalten wurde, obwohl es die völkerrechtlichen Kriterien eines Staates bereits wesentlich früher als Kroatien und Bosnien-Herzegowina erfüllt hatte.⁷⁵ Diese Beispiele verdeutlichen, dass sich die Praxis der Anerkennung unter bestimmten politischen Bedingungen kaum mehr an den traditionellen völkerrechtlichen Kriterien orientiert.

⁷³ Extraordinary EPC Ministerial Meeting, »Declaration on Yugoslavia«, 16.12.1991, dokumentiert in: *European Journal of International Law*, 4 (1993) 1, S. 73.

⁷⁴ Roland Rich, »Recognition of States: The Collapse of Yugoslavia and the Soviet Union«, in: *European Journal of International Law*, 4 (1993) 1, S. 36–65 (47ff, 55ff); Shaw, *International Law* [wie Fn. 51], S. 383f.

⁷⁵ Rich, »Recognition of States« [wie Fn. 74], S. 51ff, 56.

Auch hinsichtlich der Anerkennung des Kosovo konnte 2008 innerhalb der Europäischen Union keine einheitliche politische Linie gefunden werden. Die Mitgliedstaaten verständigten sich lediglich darauf, dass jeder Staat über seine Beziehungen zum Kosovo nach eigener nationaler Praxis und gemäß dem Völkerrecht selbst entscheidet.⁷⁶ Bezweifelt werden muss vor allem, dass die Institutionen des Kosovo zum Zeitpunkt der Unabhängigkeitserklärung tatsächlich bereits effektive und unabhängige Gewalt über das Territorium ausgeübt haben.⁷⁷ Die Anerkennungs-welle lässt sich daher nur so erklären, dass die betreffenden Staaten bereit waren, in diesem speziellen Fall die traditionellen Staatlichkeits- und Anerkennungskriterien des Völkerrechts zugunsten politischer Interessen abzuschwächen.

Allerdings behielten sie sich dabei eine gewisse Absicherung vor. Denn die Forderung, das Kosovo müsse bestimmte Standards erfüllen, bevor über eine Regelung der Statusfrage verhandelt werden könne, war lange Zeit ein wesentliches Element der Kosovo-Politik der Vereinten Nationen.⁷⁸ Auch der Ahtisaari-Plan von 2007 sah konkrete Bedingungen für eine Unabhängigkeit vor.⁷⁹ Hätte sich das Kosovo in seiner Unabhängigkeitserklärung nicht ausdrücklich zur Umsetzung des Plans verpflichtet, wären viele Staaten möglicherweise nicht so schnell bereit gewesen, eine Anerkennung auszusprechen.

Demokratische Standards

Grundsätzlich sollte ein neuer Staat, der aus einer Sezession hervorgegangen ist, nur dann internationale Anerkennung finden, wenn eine deutliche Mehrheit der betroffenen Bevölkerung für die Unabhängigkeit votiert hat. Idealerweise sollte der Volkswille durch ein Referendum oder in ähnlicher Form ermittelt und dokumentiert worden sein. Dies bedeutet nicht, dass ein erfolgreiches Referendum einen recht-

⁷⁶ Council of the European Union, External Relations, Press Release, »Kosovo – Council Conclusions«, 18.2.2008, Dok. 6496/08 (Press 41).

⁷⁷ Dazu oben S. 13.

⁷⁸ Vgl. Michael Steiner, Sonderbeauftragter des Generalsekretärs für Kosovo, vor dem Sicherheitsrat, dokumentiert in: VN-Dok. S/PV.4518, 24.4.2002, S. 2ff, 29ff; ders., »Standards before status«, in: *Focus Kosovo*, April 2002, S. 4f; zur Unterstützung dieser Politik durch den Sicherheitsrat: VN-Dok. S/PRST/2003/26, 12.12.2003.

⁷⁹ *Report of the Special Envoy of the Secretary-General on Kosovo's Future Status* [wie Fn. 19].

lichen Anspruch auf Sezession begründen würde – es sei denn, dass dies in der Verfassung des betroffenen Staates ausdrücklich vorgesehen ist. In jedem Fall trägt ein solcher Prozess jedoch erheblich dazu bei, dass dem Streben nach Unabhängigkeit größere Legitimität beigemessen werden kann. Diese Erwägung kam beispielsweise auch in der Erklärung der USA zur Anerkennung der ehemaligen jugoslawischen Republiken zum Ausdruck.⁸⁰ Hinzu kommt, dass die in einem Referendum ermittelte breite Zustimmung zu einer Sezession und Staatsgründung immerhin als Indiz dafür gewertet werden kann, dass das betreffende Gebilde tatsächlich in der Lage ist, nach der Abspaltung die Voraussetzungen eines Staates zu erfüllen. Zum einen erstreckt sich ein solches Plebiszit in der Regel auf ein klar definiertes Territorium und die dort lebende Bevölkerung. Zum anderen wird durch das Referendum eine gewisse politische Einigkeit dokumentiert, die erforderlich ist, damit der neue Staat zumindest nach innen effektiv und stabil regiert werden kann.

In der Praxis internationaler Organisationen zeichnet sich mittlerweile die Tendenz ab, dass demokratische Prinzipien in Verbindung mit den Menschenrechten und dem Selbstbestimmungsrecht zumindest beim Aufbau schwacher Staaten (statebuilding) und bei der Friedenskonsolidierung (post-conflict peacebuilding) immer mehr an Bedeutung gewinnen. So forderte beispielsweise der Ahtisaari-Plan, dass ein unabhängiges Kosovo mit seiner neuen Verfassung höchsten demokratischen Standards genügen müsse. Dennoch ist nach wie vor umstritten, ob und in welchem Umfang demokratische Prinzipien bereits im Völkerrecht verankert sind.⁸¹ Bislang trifft das Völkerrecht jedenfalls keine konkreten Aussagen darüber, wie innere Mitbestimmung zu organisieren ist. Gegenüber den unterschiedlichen Staatsformen und den Ideologien, die ihnen zugrunde liegen, nimmt es traditionell eine neutrale Haltung ein.

Dementsprechend lassen sich vor allem aus der Zeit der Dekolonisierung unzählige Fälle anführen,

in denen neue Staaten anerkannt und in die Vereinten Nationen aufgenommen wurden, ohne dass es sich dabei um Demokratien gehandelt hätte.⁸² Noch immer dürfte der Anteil der VN-Mitgliedstaaten, die nicht oder nur in Ansätzen über demokratische Strukturen verfügen, bei über 30 Prozent liegen – je nachdem, welche Kriterien als Maßstab zugrunde gelegt werden.⁸³ Es steht außer Zweifel, dass diese Staaten nach dem Völkerrecht prinzipiell dieselben Rechte haben wie Demokratien. Dies gebietet bereits der in Artikel 2 Ziffer 1 VN-Charta und in der »Friendly Relations Declaration« der VN-Generalversammlung niedergelegte Grundsatz der souveränen Gleichheit, nach dem alle Staaten ungeachtet wirtschaftlicher, sozialer, politischer oder anderer Unterschiede gleichberechtigte Mitglieder der internationalen Gemeinschaft sind. Der Umstand, dass ein Staat keine demokratische Staatsform hat und nicht dem Vorstellungsbild einer westlichen Demokratie entspricht, reicht daher für sich allein als Argument kaum aus, um ihm die Anerkennung zu verweigern. Vielmehr sollte darauf geachtet werden, ob sich der betreffende Staat der Herrschaft des Rechts (rule of law) unterordnet oder ob es dort zu Menschenrechtsverletzungen kommt.

Menschenrechtsstandards und die Herrschaft des Rechts

Eindeutig im Völkerrecht verankert sind vor allem die Verpflichtungen der Staaten, Menschenrechte und die Rechte von Minderheiten zu schützen. So hat sich auch das Kosovo nach Maßgabe des Ahtisaari-Plans verpflichtet, im Bereich der Förderung und des Schutzes von Menschenrechten höchste Standards einzuhalten und die dafür nötigen institutionellen Voraussetzungen zu schaffen. Bestehen Anzeichen dafür, dass im Falle einer Sezession unter der neuen Staatsführung die Achtung der Menschen- und Minderheitenrechte nicht ausreichend gewährleistet ist, sollte jedenfalls keine vorschnelle Anerkennung ausgesprochen werden.

⁸⁰ US Department of State, »US Recognition of Former Yugoslav Republics«, US Department of State Dispatch 3, 13.4.1992, S. 287.

⁸¹ Heintze, »Völker im Völkerrecht« [wie Fn. 9], § 30, Rn. 6ff. Vgl. auch Thomas M. Franck, »The Emerging Right to Democratic Governance«, in: *American Journal of International Law*, 86 (1992), S. 46–91. Skeptisch Sean D. Murphy, »Democratic Legitimacy and the Recognition of States and Governments«, in: *International and Comparative Law Quarterly*, 48 (1999), S. 545–581.

⁸² Vgl. Murphy, »Democratic Legitimacy« [wie Fn. 81], S. 553.

⁸³ Vgl. z.B. Freedom House, *Freedom in the World 2009 Survey*, <www.freedomhouse.org/template.cfm?page=363&year=2009>. Dort werden in einer jährlich aktualisierten Liste 119 von 193 beobachteten Staaten als »Electoral Democracies« geführt. Der Anteil jener Staaten, die dieses Kriterium nicht erfüllen, beträgt danach rund 38 Prozent.

In unmittelbarem Zusammenhang mit dem Menschenrechtsschutz steht die Forderung nach einer Herrschaft des Rechts. Dabei handelt es sich um einen vergleichsweise jungen Ansatz, der in den letzten Jahren innerhalb der Vereinten Nationen erheblich an Popularität gewonnen hat. Unter dem Begriff »rule of law« werden vor allem bestimmte Zielvorgaben für die Entwicklung von Staatlichkeit zusammengefasst. In einem grundlegenden Bericht von 2004 beschrieb der damalige VN-Generalsekretär Kofi Annan den Ansatz folgendermaßen: Bei der Herrschaft des Rechts handle es sich um ein Prinzip der Regierungsführung, nach dem der Staat und alle öffentlichen Institutionen ebenso wie alle privaten Personen an Gesetze gebunden seien, die öffentlich verkündet und nach Gleichheitsgrundsätzen vollzogen würden sowie einer unabhängigen Rechtsprechung unterlägen. Zudem müssten sie mit internationalen Menschenrechtsnormen vereinbar sein. Sicherzustellen gelte es insbesondere die Beachtung des Grundsatzes vom Vorrang des Rechts sowie der folgenden Prinzipien: Gleichheit vor dem Recht, Verantwortlichkeit gegenüber dem Recht, Fairness bei der Anwendung des Rechts, Gewaltenteilung, Teilhabe an Entscheidungsprozessen, Rechtssicherheit, Willkürverbot und Verfahrenstransparenz.⁸⁴

Die Herausforderung besteht nun darin, konkrete Strategien und Instrumente zu entwickeln, mit denen diese Vorgaben beim Aufbau staatlicher Kapazitäten in die Praxis umgesetzt werden können. Darüber hinaus muss der Ansatz auf konzeptioneller Ebene weiterentwickelt werden. Während sich die Menschenrechtsverpflichtungen der Staaten eindeutig aus dem Völkerrecht ergeben, ist unklar, inwieweit auch einzelne »rule of law«-Standards bereits im Völkerrecht verankert sind und ob deren Beachtung von einem Staat verbindlich eingefordert werden kann. Selbstverständlich bleibt es den Staaten unbenommen, im Zuge eines Anerkennungsprozesses konkrete Erwartungen zu formulieren, die sich unter dem »rule of law«-Ansatz subsumieren lassen. Die pauschale Forderung nach einer Herrschaft des Rechts dürfte derzeit allerdings noch zu vage sein, um als verlässliches Kriterium für die Anerkennung neuer Staaten dienen zu können.

Stabilitätsstandards und Grenzfragen

Im Unterschied zu den Kriterien, die dem Bereich guter Regierungsführung zuzuordnen sind und eher auf das jeweilige Regime abstellen, ergeben sich im Falle von Sezessionen auch Probleme, die typischerweise mit der Neuordnung territorialer Strukturen zusammenhängen. Neben der territorialen Integrität des Mutterstaates sind nämlich häufig auch Belange der internationalen Ordnung berührt, da Entscheidungen in solchen Streitfällen regelmäßig grenzüberschreitende Auswirkungen haben. So lässt sich nicht ausschließen, dass durch eine Sezession weitere Abspaltungsprozesse angestoßen werden, die nicht nur zu einer Zersplitterung des sich für unabhängig erklärenden Territoriums, sondern unter bestimmten Gegebenheiten sogar zum Zerfall des Mutterstaates und zur Destabilisierung ganzer Regionen führen können. Wenn eine solche Entwicklung Ausmaße einer Friedensgefährdung anzunehmen droht, ist unter Umständen frühzeitig zu signalisieren, dass eine Anerkennung nur dann in Betracht kommt, wenn im Vorfeld friedliche Lösungen für die betreffenden Konflikte erarbeitet werden. Unabhängig davon kann selbstverständlich auch der VN-Sicherheitsrat in solchen Situationen jederzeit bindende Maßnahmen nach Kapitel VII der Charta beschließen, um den Frieden und die Sicherheit in der jeweiligen Region zu wahren.

Eine andere Problematik betrifft die Festlegung neuer Grenzen. Grundsätzlich kann ein Grenzverlauf von den Anrainerstaaten einvernehmlich bestimmt werden. In Fällen der Dismembration von Staaten sowie bei Sezessionen fehlt es jedoch in der Regel an entsprechenden Vereinbarungen. Hier folgt die Staatenpraxis dem Prinzip des »uti possidetis«, das insbesondere während der Dekolonisierung an Bedeutung gewonnen hat. Um Auseinandersetzungen über den Verlauf der Grenzen in den unübersichtlichen und unwegsamen Gebieten vieler ehemaliger Kolonien in Südamerika und Afrika zu vermeiden, einigten sich die Staaten in den jeweiligen Regionen häufig darauf, die Grenzen der neuen unabhängigen Staaten entlang alter Kolonialgrenzen zu ziehen. Seitdem wird auch bei Sezessionen grundsätzlich davon ausgegangen, dass neue Staaten nur innerhalb bereits existierender Verwaltungsgrenzen entstehen können.⁸⁵

⁸⁴ *The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-conflict Societies, Report of the Secretary-General*, VN-Dok. S/2004/616*, 23.8.2004, Absatz 6.

⁸⁵ Vgl. z.B. die Rechtsgutachten der Badinter-Kommission, Arbitration Commission [wie Fn. 22], *Opinion No. 2* und *Opinion No. 3*. Dazu auch Tancredi, »A Normative ›Due Process« [wie Fn. 64], S. 191.

Dadurch sollen möglichst rasch klare und stabile Verhältnisse geschaffen werden. Auf diese Grenzen kann sich der neue Staat von nun an berufen, um Eingriffe in seine territoriale Integrität abzuwenden.

Die starre Anwendung des Uti-possidetis-Prinzips stößt jedoch zunehmend auf Kritik, da es in der Regel keine Rücksicht auf ethnische und geographische Faktoren nimmt. Insbesondere das Beispiel Bosnien zeige, so wird argumentiert, welche gravierenden Probleme eine solche Vorgehensweise aufwerfen könne.⁸⁶ Dort wurde nach dem Zerfall Jugoslawiens versucht, drei konstituierende Völker (»constituent peoples«) – Bosniaken, Kroaten und Serben – als politische Entitäten unter einem gemeinsamen föderalen Dach und innerhalb der bestehenden Grenzen zu vereinen, obwohl zwischen diesen Gruppen traditionell ethnische Spannungen herrschen, die auch durch komplexe verfassungsrechtliche Regelungen nicht vollständig beigelegt werden konnten. Die aktuelle Situation birgt daher nach wie vor ein erhebliches Konfliktpotential und erfordert enorme internationale Anstrengungen, um die Stabilität und den Frieden in der Region zu wahren.

Fraglich ist aber, ob und unter welchen Bedingungen es überhaupt eine realistische Alternative darstellen kann, beim Zerfall eines Vielvölkerstaates vom Uti-possidetis-Prinzip abzuweichen. Sofern sich den einzelnen Völkern keine einheitlichen Siedlungsgebiete zuordnen lassen und allenfalls geographisch nicht zusammenhängende Siedlungsschwerpunkte erkennbar sind, würden auch durch veränderte Grenzbeziehungen fast zwangsläufig Teile der einen oder anderen Bevölkerungsgruppe isoliert. Neue Minderheitenprobleme oder gar weitere separatistische Bestrebungen wären die Folge. Jedenfalls ist unter allen Umständen zu vermeiden, dass im Zuge der Gründung von Staaten ethnische Säuberungen vorgenommen oder als Kriegsfolge akzeptiert werden.

Fazit

Grundsätzlich liegt es im Interesse der Staatengemeinschaft, dass neue Mitglieder, insbesondere wenn sie aus konfliktträchtigen Sezessionsprozessen hervorgehen, bestimmte Legitimitätsstandards erfüllen. Dennoch ist davor zu warnen, die Entscheidung über eine Anerkennung mit entsprechenden Erwartungen zu überfrachten. Unterhalb der Schwelle von Ius-cogens-Verletzungen bleibt den Staaten bei der Frage der Anerkennung zwar ein politischer Ermessensspielraum, den es auch mit Hilfe normativer Kriterien auszufüllen gilt. Allerdings sollte sich der Blick dabei auf einige grundlegende Aspekte konzentrieren – vor allem darauf, dass die Sezession mehrheitlich vom Willen des betroffenen Volkes getragen wird, dass der neue Staat seine Bereitschaft demonstriert, sich für den Schutz der Menschenrechte einzusetzen, und dass Frieden und Stabilität in der Region durch die Sezession nicht zusätzlich gefährdet werden. Eine politische Hebelwirkung lässt sich jedoch nur dann erzielen, wenn das Instrument der Nichtanerkennung sparsam und gezielt eingesetzt wird.

In erster Linie besteht die Bedeutung der Anerkennung nach wie vor darin, dass die Staaten eine völkerrechtlich relevante Aussage darüber treffen, ob sie im Einzelfall tatsächlich vom Bestehen eines anderen Staates ausgehen und ob sie bereit sind, diesen mit allen völkerrechtlichen Konsequenzen als Staat zu behandeln. Von der Verlässlichkeit und Belastbarkeit solcher Feststellungen hängt in erheblichem Maße die Rechtssicherheit in den internationalen Beziehungen ab.

⁸⁶ Stefan Oeter, »The Dismemberment of Yugoslavia: An Update on Bosnia and Herzegovina, Kosovo and Montenegro«, in: *German Yearbook of International Law*, 50 (2007), S. 457–521 (520f).