

Föderalismus statt Separatismus: politische Instrumente zur Lösung von Sezessionskonflikten in Europa

Riedel, Sabine

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Riedel, S. (2016). *Föderalismus statt Separatismus: politische Instrumente zur Lösung von Sezessionskonflikten in Europa*. (SWP-Studie, 5/2016). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-46860-2>

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

Sabine Riedel

Föderalismus statt Separatismus

Politische Instrumente zur Lösung
von Sezessionskonflikten in Europa

S 5
April 2016
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.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben die Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2016

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 Empfehlungen**
- 7 **Europas bisherige Erfahrungen mit dem Föderalismus**
- 7 Europa als Staatenbund-Projekt (Konföderation)
- 8 Die Entstehung erster Bundesstaaten im Europa des 19. Jahrhunderts
- 9 Die Ausdifferenzierung von Föderationsmodellen im 20. Jahrhundert
- 12 Die Territorialautonomie als Konkurrenzmodell zum Bundesstaat
- 14 **Föderationspläne in aktuellen Sezessionskonflikten**
- 14 Republik Zypern: Föderationspläne zwischen 1974 und 2004
- 18 Bosnien-Herzegovina: Das Föderationsmodell von Dayton (1995)
- 20 Republik Moldau: Föderationspläne zwischen 1993 und 2006
- 24 Ukraine: Vorschläge zur Föderalisierung von 1991 bis heute
- 27 **Konsequenzen für aktuelle Sezessionskonflikte innerhalb der EU**
- 27 Erfahrungen aus den Sezessionskonflikten im EU-Nachbarschaftsraum
- 28 Großbritannien: Diskurse um Föderalisierung statt »Devo-Max«
- 31 Spanien zwischen Ausbau des Autonomiesystems und Föderalisierung
- 33 Schlussfolgerungen für eine friedensfördernde Europapolitik
- 36 **Abkürzungen**
- 36 **Literaturhinweise**

*Prof. Dr. habil. Sabine Riedel ist Wissenschaftlerin in der
Forschungsgruppe Globale Fragen.*

**Föderalismus statt Separatismus.
Politische Instrumente zur Lösung von Sezessions-
konflikten in Europa**

Im Jahr 1985 gründeten die Mitgliedstaaten des Europarats die Versammlung der Regionen Europas (VRE). Damit stießen sie eine Dezentralisierung an, die auf kommunaler und regionaler Ebene die Selbstverwaltung stärkte. 1994 riefen die EU-Staaten dann den Ausschuss der Regionen (AdR) ins Leben. Er sollte diesen Prozess unterstützen und dem Prinzip der Subsidiarität Geltung verschaffen. Nach diesem Grundsatz werden erst dann Kompetenzen auf die nächsthöhere Verwaltungsebene übertragen, wenn kommunale oder regionale Einrichtungen mit der jeweiligen Aufgabe überfordert sind. Zwar ist dieses Projekt im Großen und Ganzen erfolgreich verlaufen, doch kommt heute zunehmend seine Schattenseite zum Vorschein. Einige europäische Regionen geben sich nämlich nicht mehr mit Selbstverwaltungsstrukturen zufrieden, sondern verlangen nach staatlicher Unabhängigkeit. Die Konstrukteure der Dezentralisierung haben offenbar keine Stoppschilder eingeplant, um Regionen vor den Risiken und den ökonomischen Folgen einer Sezession zu warnen.

Im gesamten östlichen EU-Nachbarschaftsraum wiederum haben territoriale Abspaltungen zum Zerfall staatlicher Strukturen beigetragen. So ist ein ganzes Band aus sogenannten Quasistaaten entstanden, denen eine Mehrheit der internationalen Staatengemeinschaft die Anerkennung versagt. Es erstreckt sich von Nordzypern über Kosovo, Bosnien-Herzegowina und Transnistrien bis nach Donezk und Lugansk. In den Sog der Sezessionen könnten bald weitere Regionen geraten, etwa der Süden der Republik Moldau (Gagausien), der Nordwesten der Republik Makedonien und der Südosten der Türkei. Der voranschreitende Staatszerfall im EU-Außenraum hat Hunderttausende von Flüchtlingen und Arbeitssuchenden dazu gedrängt, in Mitgliedstaaten der Europäischen Union abzuwandern. Eine weit größere Herausforderung entsteht aber durch ideelle Rückwirkungen auf andere Regionen Europas – hier wird separatistisches Gedankengut gestärkt, wodurch das Projekt der europäischen Integration unter Druck gerät.

In der vorliegenden Studie wird ein Instrument zur Diskussion gestellt, mit dessen Hilfe der Separatismus überwunden werden könnte, nämlich das Modell des

Bundesstaates bzw. der Föderation. Als ein direkter Zugang zu dieser Thematik hat sich der Blick auf konkrete Föderalismuspläne erwiesen, die von internationalen Vermittlern zur Lösung von Sezessionskonflikten ins Spiel gebracht wurden. Zwar sind die Hoffnungen auf eine nachhaltige Konfliktlösung bislang unerfüllt geblieben, doch ergibt die vorliegende Analyse ein durchaus differenziertes Bild. Ein Vergleich zwischen der Republik Zypern, Bosnien-Herzegowina, der Republik Moldau und der Ukraine fördert zunächst Gemeinsamkeiten zutage. Obwohl alle vier Länder selbst durch Sezession aus größeren staatlichen Einheiten hervorgegangen sind, wollen sie ihren eigenen Regionen nicht in gleichem Maße das Recht auf Selbstbestimmung zugestehen. Sie begegnen föderalen Modellen mit großer Skepsis, weil sie glauben, dass damit eine Rechtsbasis für spätere Abspaltungen geschaffen würde. Dabei gäbe es Föderationsmodelle, bei denen die Teilstaaten zwar kein Austrittsrecht haben, wohl aber eine eingeschränkte Völkerrechtssubjektivität besitzen. In diesem Fall können sie im Einvernehmen mit der bundesstaatlichen Ebene sogar selbst Verträge mit Drittstaaten bzw. deren Regionen schließen.

Tatsächlich jedoch erweist sich das externe Umfeld als die eigentliche Triebkraft für eine Abspaltung. Denn in allen Fallbeispielen unterstützen Nachbarstaaten die secessionistischen Bewegungen, indem sie mit historischen oder kulturellen Argumenten die Rolle einer Schutzmacht beanspruchen. Dabei tritt stets dasselbe Konfliktmuster zutage: Zwei externe staatliche Akteure stehen sich als Konkurrenten gegenüber und verteidigen ihre regionalen Einflusssphären auf Kosten der Stabilität des neuen Staates. Im Fall der Republik Zypern heißen die beiden externen Gegenspieler Griechenland und Türkei, bei Bosnien-Herzegowina sind dies Kroatien und Serbien, bei der Republik Moldau polarisieren Russland und Rumänien, und im Fall der Ukraine beschuldigen sich Russland und verschiedene EU-Staaten im Bündnis mit den USA wechselseitig der direkten Einflussnahme.

Während die EU außenpolitisch derzeit ausgesprochen schwach dasteht und sich sogar in die Sezessionskonflikte hineinziehen ließ, haben einige ihrer Mitgliedstaaten mehr Geschick bei entsprechenden Situationen im Innern bewiesen. An den Beispielen Großbritannien und Spanien wird deutlich, wie wichtig präventive Maßnahmen sind, um drohende Sezessionskonflikte rechtzeitig zu entschärfen. Erforderlich dafür sind funktionierende Schlichtungsmechanis-

men, wie zum Beispiel eine intakte Parteienkonkurrenz, faire Wahlen und Volksbefragungen sowie Dialog-Angebote. Auch wenn in den schwebenden Sezessionskonflikten mit Schottland und Katalonien nicht alle Instrumente erschöpfend eingesetzt wurden, haben politische und gesellschaftliche Akteure doch den Föderationsgedanken belebt, ohne dass es externer Hilfestellung bedurfte. Ziel ist dabei, ein bestehendes Autonomiesystem mit seinen rechtlichen Asymmetrien durch einen Bundesstaat zu ersetzen.

Diese innergesellschaftlichen Reformdebatten einiger EU-Staaten könnten Thema eines europäischen Diskurses werden. Zum einen zeigt sich hier die Fähigkeit demokratischer Strukturen, innere Krisen aus eigener Kraft zu meistern. Zum anderen bestätigen diese Beispiele, wie effektiv der Subsidiaritätsgedanke der EU tatsächlich ist. Ein europäischer Erfahrungsaustausch über die Wirkungsweise föderaler Staatsmodelle könnte einen Wissenstransfer anstoßen und Reformkräfte ermutigen, ihre eigenen Schlichtungsmechanismen zu stärken. Schließlich dürfte ein solcher Diskurs dazu beitragen, dass die EU-Mitglieder bei der Bewältigung von Sezessionskonflikten in ihrem Nachbarschaftsraum an einem Strang ziehen und die Implementierung geeigneter Föderationsmodelle unterstützen. Damit würde die EU ihr außenpolitisches Profil schärfen und an Gestaltungsspielraum zur Konfliktlösung gewinnen.

Europas bisherige Erfahrungen mit dem Föderalismus

Eine vergleichende Analyse von Föderationsplänen, mit denen aktuelle Sezessionskonflikte in Europa gelöst werden sollen, setzt eine Klärung relevanter Begriffe sowie einen historischen Rückblick voraus. So ist festzuhalten, dass es in der juristischen Terminologie wie auch in der Politikwissenschaft keine verbindliche Begriffsdefinition gibt, was unter »Föderation« bzw. »Bundesstaat« zu verstehen ist und wie sich ein solches Gebilde etwa von einer »Konföderation« bzw. einem »Staatenbund« unterscheidet.¹ Verantwortlich dafür sind die komplexe Entstehungsgeschichte föderaler Systeme und Divergenzen im internationalen Recht. Um dennoch mit diesen Begriffen arbeiten und sie sinnvoll voneinander abgrenzen zu können, soll hier zunächst eine Übersicht mit Beispielen für föderale bzw. bundesstaatliche Modelle in Europa gegeben werden. Dabei interessiert die Frage, unter welchen politischen Rahmenbedingungen sie entstanden sind, nach welchen Kriterien bzw. Merkmalen sie sich voneinander unterscheiden und welchen Stellenwert sie in der heutigen europäischen Staatenwelt haben.

Europa als Staatenbund-Projekt (Konföderation)

Föderale bzw. bundesstaatliche Modelle wurden erst mit Herausbildung der modernen Staatenwelt relevant. Denn die Monarchien und Imperien, die bis Anfang des 20. Jahrhunderts die europäische Landkarte beherrschten, hatten alle zentralstaatlichen Charakter. Selbst Großreiche, die wie Österreich-Ungarn oder das Osmanische Reich bereits erste Selbstverwaltungsrechte in Form von Territorial- oder Personalautonomen einführten, wollten damit letztlich ihre jeweilige Herrscherdynastie, also die Zentralmacht stärken. Erst harte gesellschaftspolitische Auseinandersetzungen bewirkten im Laufe des 19. Jahrhunderts, dass Partizipationsrechte anerkannt wurden, mit denen sich zentralstaatliche Kompetenzen auf nationale, regionale und kommunale Institutionen verlagerten.

¹ Edin Šarčević, *Das Bundesstaatsprinzip. Eine staatsrechtliche Untersuchung zur Dogmatik der Bundesstaatlichkeit des Grundgesetzes*, Tübingen 2000, S. 9f.

Viele Imperien verwandelten sich im Zuge dieser voranschreitenden Gewaltenteilung entweder in konstitutionelle Monarchien oder in Republiken – eine Entwicklung, die den heutigen Demokratien den Weg ebnete.

Doch das neue Prinzip, politische Macht durch die Staatsbürger statt durch politische Eliten zu legitimieren, rüttelte mitunter auch an der Existenz des Gesamtstaats. So überlebten manche dynastischen Monarchien diese Modernisierungs- und Demokratisierungsprozesse nicht, sondern gingen für immer unter – wie die Reiche der Osmanen und der Habsburger nach dem Ersten Weltkrieg. Weil sich deren Nachfolgestaaten in Grenzstreitigkeiten verhakten und die erstarkenden nationalistischen Ideologien die jungen Demokratien existentiell bedrohten, wurden erste Stimmen laut, die zur Gründung eines europäischen Staatenbundes aufriefen. Das heißt, man wollte die europäische Staatenwelt in ein konföderales System einbetten, um die neue Friedensordnung dauerhaft zu sichern, wie sie in den Pariser Vorortverträgen von 1919/20 und mit Schaffung des Völkerbundes festgeschrieben worden war.² Zu den bekanntesten Vordenkern eines solchen Staatenbundes gehörten Richard Coudenhove-Kalergi, der 1922 die Paneuropa-Bewegung gründete, und der französische Außenminister Aristide Briand, der 1930 in einem an 26 Staaten des Kontinents gerichteten Memorandum für eine europäische Föderation warb.³

Diese teils unterschiedlichen Pläne zur Gründung der »Vereinigten Staaten von Europa« waren von historischen und zeitgenössischen Vorbildern geprägt, etwa den USA oder der jungen Sowjetunion. Doch von diesen Modellen unterschieden sie sich in einem wesentlichen Punkt. Sowohl die Paneuropa-Bewegung als auch das französische Memorandum zielten nicht darauf, einen gemeinsamen Staat im Sinne eines

² Undine Ruge, *Die Erfindung des »Europa der Regionen«*. Kritische Ideengeschichte eines konservativen Konzepts, Frankfurt a.M. 2003, S. 46.

³ Vgl. »Mémorandum sur l'organisation d'un régime d'union fédérale européenne«, in: *Gouvernement de la République française, Bibliothèque du Ministère des Affaires étrangères*, Genf, 1.5.1930, online unter <<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k5613159m>> (Zugriff am 4.2.2016).

neuen Völkerrechtssubjekts zu schaffen. Vielmehr ging es ihnen um eine engere politische und wirtschaftliche Kooperation, bei der die jeweilige nationale Souveränität gewahrt bliebe. So heißt es in Briands Memorandum:

»Die Entwicklung einer europäischen politischen Zusammenarbeit sollte dieses wesentliche Ziel anstreben: eine Föderation, basierend auf der Idee der Union und nicht der Einheit, d.h. flexibel genug, um die Unabhängigkeit und die nationale Souveränität jedes Staats zu respektieren, indem sie allen die Vorteile der gemeinschaftlichen Solidarität zur Lösung politischer Fragen gewährleistet, die das Schicksal der Europäischen Gemeinschaft oder das ihrer Mitglieder berühren.«⁴

Die ersten Europa-Pläne aus der Zwischenkriegszeit strebten also keine Föderation im Sinne eines Bundesstaates an, sondern nur eine Konföderation bzw. einen Staatenbund – einen Zusammenschluss, der als gemeinsame Dachorganisation fungieren und über keine eigenen politischen Kompetenzen verfügen sollte. Damit sei nicht gesagt, die Vordenker der europäischen Einigung hätten ausgeschlossen, dass in ferner Zukunft ein gemeinsamer Staat entstehen würde. Doch offensichtlich ging es ihnen zunächst um einen Minimalkonsens, um möglichst viele Staaten für eine engere Kooperation zu gewinnen. Man hoffte, auf diese Weise der Gefahr begegnen zu können, dass die Neuordnung Europas nach den Plänen des deutschen Nationalsozialismus und des italienischen Faschismus vollzogen würde.⁵

Die Entstehung erster Bundesstaaten im Europa des 19. Jahrhunderts

Zu Beginn des 20. Jahrhunderts dürften viele Protagonisten der Europa-Idee ein Vorbild in der Schweiz gesehen haben. Auf dem Wiener Kongress 1814/15 war die »Schweizerische Eidgenossenschaft« – französisch Confédération Suisse – als Staatenbund international anerkannt worden. Mit ihrer Verfassung von 1848 konstituierte sich die Schweiz unter Beibehaltung ihres Namens »Konföderation« als ein Bundesstaat

⁴ Ebd., S. 11 (eigene Übersetzung, Hervorhebung durch die Autorin).

⁵ Vgl. ausführlicher: Sabine Riedel, *Die kulturelle Zukunft Europas. Demokratien in Zeiten globaler Umbrüche*, Wiesbaden 2015, S. 38–44, 262f.

bzw. eine Föderation, die auf dem Prinzip der »Gleichheit der Gliedstaaten« beruht und von einem gemeinsam gewählten Bundesrat bzw. Bundespräsidenten vertreten wird.⁶

Eine solche föderale Staatswerdung hat auf europäischer Ebene bisher keine Nachahmung gefunden. Auch wenn sich nach dem Zweiten Weltkrieg die Europäische (Wirtschafts-) Gemeinschaft (EWG, EG) konstituierte und der Integrationsprozess 1992 durch Gründung der Europäischen Union (EU) vertieft wurde, ist bislang kein europäischer Bundesstaat entstanden. Weil die EU allerdings mit der Vergemeinschaftung diverser Politikfelder weit mehr darstellt als einen losen »Staatenbund«, hat das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe dafür 1993 den Terminus »Staatenverbund« geprägt.⁷ In Anlehnung an diese neuere Rechtsprechung unterscheidet die vorliegende Studie terminologisch zwischen dem »Staatenbund« als einer »Konföderation«, bestehend aus verschiedenen Einzelstaaten als Völkerrechtssubjekten, dem »Staatenverbund« mit einer wie auch immer ausgestalteten Kooperation und dem »Bundesstaat« als eigentlicher »Föderation«. Dabei erweist sich die Eigenstaatlichkeit als das wohl wichtigste Unterscheidungskriterium:

»Ein weiterer Unterschied zwischen Bundesstaat und Staatenbund liegt darin, daß nur der Bundesstaat, nicht aber der Staatenbund ein wirklicher Staat ist. Nur der Bundesstaat, nicht der Staatenbund hat ein eigenes Gebiet und eigene Staatsangehörige. [...] Im völkerrechtlichen Verkehr tritt der Bundesstaat als Einheitsstaat auf. Er handelt im eigenen Namen auch für die Gliedstaaten.«⁸

Doch der Weg zur Bildung von Föderationen kann ganz unterschiedlich verlaufen. Zum einen ist möglich, dass Bundesstaaten durch Dezentralisierung eines existierenden (Zentral-) Staates entstehen. Zum anderen können sie aus der Vereinigung souveräner

⁶ Wolf Lindner, »Das politische System der Schweiz«, in: Wolfgang Ismayr (Hg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*, Opladen 1997, S. 445–477 (446). Vgl. ebenso: *Schweizer Geschichte. Der Weg zum modernen demokratischen Bundesstaat*, <www.geschichte-schweiz.ch/bundesstaat.html> (Zugriff am 4.2.2016).

⁷ »Maastricht-Urteil« des BVerfG vom 12.10.1993, <www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Basis/Vertraege/Pdf/Maastricht_Urteil_1993.pdf> (Zugriff am 4.3.2016).

⁸ Georg Dahm/Jost Delbrück/Rüdiger Wolfrum (Hg.), *Völkerrecht*, Bd. I/2, § 104: »Die klassischen Staatenverbindungen, insbesondere der Bundesstaat und der Staatenbund«, 2. Aufl., Berlin 2002, S. 201f.

Einzelstaaten hervorgehen, die möglicherweise zuvor schon einen Staatenbund gebildet haben. Diese beiden Varianten spiegeln sich im Völkerrecht wider, das zwei Typen von Föderationen unterscheidet. Im ersten Fall ist die innerstaatliche Machtverteilung zwischen dem politischen Zentrum und den Regionen völkerrechtlich bedeutungslos, weil die Gliedstaaten keine außenpolitischen Kompetenzen besitzen. Ein solcher Bundesstaat ist meist im Zuge einer innerstaatlichen Verwaltungsreform entstanden. Im zweiten Fall gesteht die Bundesverfassung den Gliedstaaten eigene Befugnisse in der Außenpolitik zu, so dass diese über »eine gewisse Handlungs- und Geschäftsfähigkeit im internationalen Rechtsverkehr« verfügen bzw. – juristisch ausgedrückt – eine eingeschränkte Völkerrechtssubjektivität besitzen.⁹ Solche Föderationen sind häufig aus einer Konföderation hervorgegangen.

Typisches Beispiel für den Weg vom Staatenbund zum Bundesstaat ist nicht nur die Schweiz,¹⁰ sondern auch das Deutsche Kaiserreich und damit mittelbar die Bundesrepublik Deutschland (Bundesstaat D in Abb. 1, S. 11). Die staatliche Gründung des Kaiserreichs geht auf das Jahr 1871 zurück. Damals wurde der Deutsche Bund – als Konföderation selbständiger Staaten – in einen Bundesstaat umgewandelt. Doch nicht alle beteiligten Akteure sahen darin eine Staatsgründung in dem Sinne, dass die einzelstaatliche Souveränität auf die neugeschaffene Bundesebene übertragen worden wäre. Vielmehr ließ die Reichsverfassung bewusst offen, »ob das neue Gebilde ein Staatenbund oder ein Bundesstaat sei«.¹¹ Man vertraute darauf, dass sich diese Frage im Laufe der weiteren Entwicklung von selbst erledigen würde. Dafür bedurfte es jedoch der Vorgabe von Staatsrechtlern, die Begriffe »Souveränität« und »Staat« voneinander zu entkoppeln:

»Die Ergebnisse [der Souveränitätsdiskussion im Deutschen Kaiserreich] standen relativ schnell fest: Das Reich war ein souveräner Staat, so wollten es

nahezu alle. Die Länder waren nicht souverän, konnten gleichwohl als Staaten fortbestehen.«¹²

Aus diesem Grund behielten die 25 deutschen Bundesstaaten der Kaiserzeit außenpolitische Kompetenzen, wovon sie allerdings kaum Gebrauch machten.¹³ Spuren hinterlassen hat diese Regelung im Grundgesetz der Bundesrepublik. Nach Artikel 32 (3) besitzen die 16 Bundesländer eine eingeschränkte Völkerrechtssubjektivität; sie können daher mit Zustimmung des Bundes internationale Verträge abschließen.¹⁴

Die Ausdifferenzierung von Föderationsmodellen im 20. Jahrhundert

Dieser Typ Föderation, der wie im Falle Deutschlands seinen Teilstaaten bei der Ausgestaltung ihrer Beziehungen zu Drittstaaten bei gegebener Gesetzeskompetenz mehr oder weniger freie Hand lässt, wird in der Fachliteratur auch als »offener Bundesstaat« bezeichnet. Denn er unterscheidet sich nach dem Kriterium der Völkerrechtssubjektivität von Föderationen wie etwa jenen auf dem amerikanischen Kontinent. In den USA, Kanada, Mexiko und Brasilien liegen außenpolitische Kompetenzen ausschließlich auf der Bundesebene (Bundesstaat A).¹⁵ Im Gegensatz dazu hatte die Sowjetunion allen ihren 15 Unionsrepubliken in Artikel 72 der Verfassung das Recht eingeräumt, jederzeit aus dem Bundesstaat auszutreten.¹⁶ Während des Zweiten Weltkriegs wurden die Rechte der Sowjetrepubliken weiter gestärkt. Durch eine Verfassungsnovelle vom 1. Februar 1944 erhielten sie die Befugnis, im Einvernehmen mit der Bundesebene (Militär-) Bündnisse mit ausländischen Staaten einzugehen.¹⁷

¹² Vgl. ebd., S. 100.

¹³ Holger Berwinkel/Martin Kröger (Hg.), *Die Außenpolitik der deutschen Länder im Kaiserreich. Geschichte, Akteure und archivische Überlieferung (1871–1918)*, München 2012.

¹⁴ Dahm/Delbrück/Wolfrum (Hg.), *Völkerrecht*, Bd. I/2 [wie Fn. 8], S. 202.

¹⁵ Bardo Fassbender, *Der offene Bundesstaat. Studien zur auswärtigen Gewalt und zur Völkerrechtssubjektivität bundesstaatlicher Teilstaaten in Europa*, Tübingen 2007, S. 430.

¹⁶ »Die Verfassung (Grundgesetz) der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, 7. Oktober 1977«, <www.1000dokumente.de/pdf/dok_0042_ver_de.pdf> (Zugriff am 4.3.2016).

¹⁷ Boris Meissner, »Entstehung des sowjetischen Bundesstaates«, in: Friedrich-Christian Schroeder/Ludwig Bauer/Boris Meissner (Hg.), *Bundesstaat und Nationalitätenrecht in der Sowjetunion*, Berlin 1974, S. 9–68 (52).

⁹ Vgl. ebd., S. 202.

¹⁰ Martin Kayser/Dagmar Richter, »Die neue schweizerische Bundesverfassung«, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 4 (1999), S. 985–1105, <www.zaoerv.de/59_1999/59_1999_4_a_985_1106.pdf> (Zugriff am 4.3.2016).

¹¹ Dieter Grimm, »War das Deutsche Kaiserreich ein souveräner Staat?«, in: Sven Oliver Müller/Cornelius Torp (Hg.), *Das Deutsche Kaiserreich in der Kontroverse*, Göttingen 2009, S. 86–101 (96).

Vor diesem Hintergrund konnte Stalin den Alliierten später das Zugeständnis abringen, neben der Sowjetunion auch der ukrainischen und der weißrussischen Sowjetrepublik einen Sitz bei den Vereinten Nationen zu gewähren. So waren die Ukraine und Weißrussland stimmberechtigte VN-Mitglieder der ersten Stunde, ohne selbständige Staaten zu sein. Eine partielle Völkerrechtssubjektivität für die übrigen Sowjetrepubliken (etwa die baltischen) lehnte die Mehrheit der Staaten jedoch ab, weil in ihren Augen eine solche Regelung instrumentellen Charakter gehabt hätte.¹⁸

Die Sowjetunion lässt sich damit einem weiteren Föderationsmodell zuordnen (Bundesstaat C). Einerseits unterschied sie sich durch die eingeschränkte Völkerrechtssubjektivität ihrer Teilrepubliken von den USA (Bundesstaat A), andererseits wich sie in einem wichtigen Punkt auch vom bundesstaatlichen Modell Deutschlands und der Schweiz (Bundesstaat D) ab. In ihrem föderalen System war ein kultureller Faktor eingewoben, denn die Einwohner der Sowjetrepubliken bildeten gemäß sprachlicher bzw. kultureller Zugehörigkeit jeweils eigene Nationen. Im Gegensatz zur deutschen oder schweizerischen »Willensnation« bestand die UdSSR aus verschiedenen »Kulturnationen«. Dieses kollektivrechtliche Prinzip setzte sich in den einzelnen Gliedstaaten fort, deren Bevölkerung sich nach ethnisch-sprachlichen Kriterien weiter ausdifferenzierte. Von den mehr als 800 offiziell anerkannten ethnischen Gruppen der Sowjetunion hatten 125 einen Nationsstatus und 25 den Status einer (kleineren) Nationalität. Hiervon leitete sich die Gründung von 20 zusätzlichen Autonomen Republiken, acht Autonomen Gebieten und zehn Nationalen Kreisen ab. Diese Einheiten waren zusammen mit den Deputierten der 15 Unionsrepubliken im Nationalitätensowjet und damit im Obersten Sowjet vertreten.¹⁹

Gemäß diesem Föderationsmodell (C) wurde 1993 mit der belgischen Verfassungsreform ein neuer Bundesstaat in Europa gegründet – nur kurze Zeit, nachdem sich die Sowjetunion durch die Unabhängigkeits-erklärungen ihrer Republiken in Einzelstaaten aufgelöst hatte. Belgiens neue föderale Struktur war das Ergebnis eines langjährigen Dezentralisierungsprozesses, der 1970 begonnen hatte und den Zentralstaat über mehrere Phasen hinweg in einen Bundesstaat verwandelte. Ähnlich wie in der einstigen UdSSR wur-

¹⁸ Henn-Jüri Uibopuu, *Die Völkerrechtssubjektivität der Unionsrepubliken der UdSSR*, Wien 1975, S. 303.

¹⁹ Gerhard Simon, *Nationalismus und Nationalitätenpolitik in der Sowjetunion*, Baden-Baden 1986, S. 38; vgl. Riedel, *Die kulturelle Zukunft Europas* [wie Fn. 5], S. 68, 222.

de mit der Reform von 1993 der Föderalismus entlang der Sprachgrenzen ausgerichtet, und die Regionen erhielten als kulturelle Einheiten weitgehende außenpolitische Zuständigkeiten in Form einer beschränkten Völkerrechtssubjektivität.²⁰ Ein weiteres prägnantes Beispiel für dieses Föderationsmodell ist Bosnien-Herzegowina,²¹ das sich gemäß dem Dayton-Vertrag von 1995 aus zwei Gliedstaaten und drei »konstituierenden Völkern« im Sinne von »Kulturnationen« zusammensetzt. Auch in diesem Fall genießen die Teilstaaten eigene außenpolitische Kompetenzen²² – eine Regelung, die auf den Bürgerkrieg Anfang der 1990er Jahre zurückgeht und als ein Kompromiss mit den daran beteiligten Nachbarstaaten bzw. ehemaligen Teilrepubliken betrachtet werden kann.

Der neue Staat Bosnien-Herzegowina folgte also ganz dem sowjetischen Modell, für das sich auch schon der jugoslawische Bundesstaat in seinen Anfangsjahren zunächst entschieden hatte. In der Verfassung von 1946 gewährte Jugoslawien seinen sechs Teilrepubliken außenpolitische Mitgestaltungsrechte; doch dieses Zugeständnis wurde bereits 1953 durch ein Verfassungsgesetz wieder zurückgenommen.²³ Das föderale Jugoslawien durchlief damit eine Transformation von Modell C zu Modell B. Im Jahr 1971 kam es zu einer weiteren Verfassungsreform. Nunmehr wurden »die Gliedstaaten [...] de jure zum alleinigen Träger der Souveränität erhoben« und die »Hoheitsbefugnisse des Bundes« entscheidend geschwächt.²⁴ Dies vertiefte die innerstaatlichen föderalen Grenzen, die sich an ethnisch-religiösen bzw. kulturellen Differenzen zwischen den Nationen und Nationalitäten orientierten, und ebnete den Weg in Richtung Sezession bzw. Auflösung des Bundesstaates (Dismemberation), zu der es rund 20 Jahre später kam.

²⁰ Fassbender, *Der offene Bundesstaat* [wie Fn. 15], S. 50.

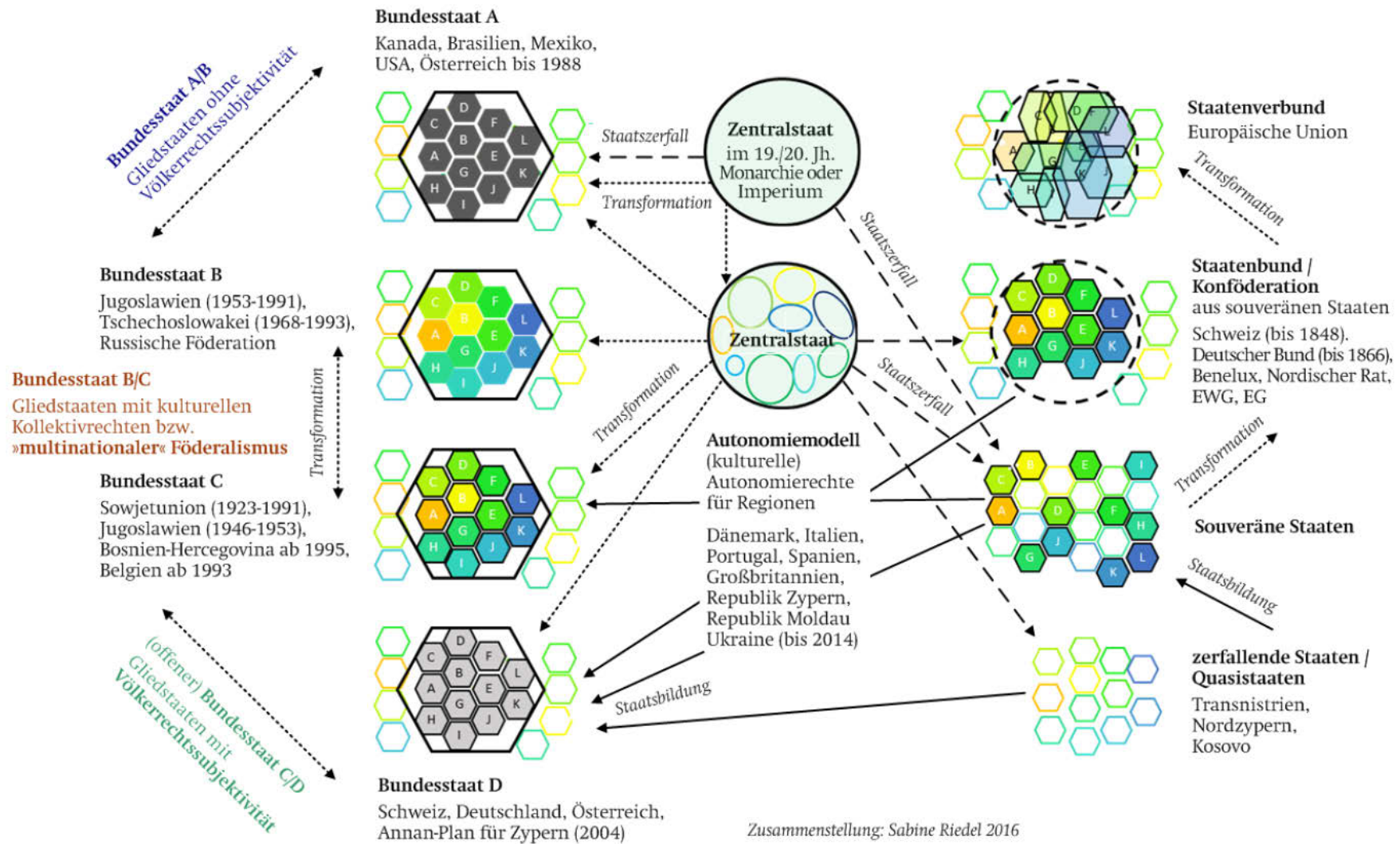
²¹ Bosn., serb., kroat. »Bosna i Hercegovina«. Neben der hier gewählten Schreibweise »Bosnien-Herzegowina«, die eine lange Tradition in der deutschsprachigen Fachliteratur hat, findet man noch andere Varianten, zum Beispiel »Bosnien-Herzegowina« oder »Bosnien und Herzegowina«, wobei Letztere sich auch so deuten lässt, dass die Einheit des Landes angezweifelt wird.

²² Office of the High Representative (OHR), »The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina«, Annex 4: *Constitution*, 14.12.1995, <www.ohr.int/?page_id=63255&lang=en> (Zugriff am 4.2.2016).

²³ Eberhard Schütz, »Der Föderalismus in Jugoslawien und der Sowjetunion«, in: Schroeder/Bauer/Meissner (Hg.), *Bundesstaat und Nationalitätenrecht* [wie Fn. 17], S. 189–304 (292).

²⁴ Vgl. ebd., S. 293.

Abbildung 1: Wege vom Zentralstaat zum Bundesstaat / Föderation
 (via Autonomiemodell – Staatenbund / Konföderation – Staatenbund)



Die Ausdifferenzierung von Föderationsmodellen im 20. Jahrhundert

Zusammenstellung: Sabine Riedel 2016

Dasselbe Schicksal erfuhr die Tschechoslowakei, deren Zentralstaat mit der Verfassungsreform von 1968 in eine Föderation nach Modell B umgewandelt wurde.²⁵ Dies war die juristische Grundlage, auf der sich der Bundesstaat dann 25 Jahre später in zwei souveräne Staaten auflöste. Diesem wenig erfolgreichen Bundesstaaten-Modell ist erstaunlicherweise die heutige Russische Föderation gefolgt. Um die separatistischen Forderungen im Nordkaukasus abzuwehren, hat sie ganz offensichtlich die Kulturautonomien aus dem alten Sowjetsystem übernommen und die früheren Autonomen Republiken der russischen Sowjetrepublik zu Gliedstaaten des neuen Bundesstaates gemacht. Allerdings haben die heutigen 85 Föderationssubjekte kein Recht auf Austritt oder Abschluss internationaler Verträge, das heißt ihnen fehlt die partielle Völkerrechtssubjektivität. In diesem Sinne hat die Russische Föderation – ebenso wie seinerzeit Jugoslawien – eine Transformation von Modell C zu Modell B durchgemacht.

Die Territorialautonomie als Konkurrenzmodell zum Bundesstaat

Vergleicht man europäische Länder nach ihrem Staatsaufbau, so ist das föderale Modell deutlich unterrepräsentiert. Die allermeisten von ihnen bevorzugen als Alternative das Autonomiemodell, um regionalen Forderungen nach mehr politischer Partizipation gerecht zu werden (vgl. Abb. 1, S. 11). Im Sinne dieses Modells wurde Anfang der 1980er Jahre in Westeuropa ein Regionalisierungsprozess eingeleitet, der einen institutionellen Rahmen erhielt, als 1985 die Versammlung der Regionen Europas (VRE) gegründet wurde.²⁶ Der VRE gehören heute rund 270 europäische Regionen aus 33 Mitgliedstaaten des Europarats an. Seit 1994 wird der Prozess vom Ausschuss der Regionen (AdR) der Europäischen Union unterstützt. Dieser umfasst heute 350 lokale und regionale Gebietskörperschaften aus 28 EU-Staaten. Beide Organisationen möchten die regionale und kommunale Selbstverwaltung fördern, um so dem Prinzip der Subsidiarität Geltung zu verschaffen und die politische Eigenverantwortung der europäischen Bürger zu stärken. Demnach gilt: Erst wenn die kommunalen oder regionalen

²⁵ Vgl. »Verfassungsgesetz über die tschechoslowakische Föderation vom 27. Oktober 1968«, <www.verfassungen.net/cssr/verf68-i.htm> (Zugriff am 4.2.2016).

²⁶ Vgl. Assembly of European Regions (AER), <<http://aer.eu/>> (Zugriff am 4.2.2016).

Einrichtungen mit bestimmten Aufgaben überfordert sind, sollen die entsprechenden Kompetenzen auf die nächsthöhere Organisations- und Verwaltungsebene übertragen werden, das heißt auf den Bund bzw. Zentralstaat oder auf die EU-Ebene.

Mit dem Lissabonner Vertrag von 2009 erhielt der Ausschuss der Regionen ein Anhörungsrecht bei EU-Gesetzgebungsvorhaben; damit wurde er politisch weiter aufgewertet. Gewicht hat seine Stimme deshalb auch bei aktuellen Regionalisierungsprozessen. In einer Stellungnahme vom 17. Mai 2013 bewertete der AdR den Stand der Dezentralisierung innerhalb der damals 27 EU-Mitgliedstaaten (d.h. noch ohne Kroatien). Die Bilanz fiel allerdings ernüchternd aus, nicht allein deshalb, weil mit Belgien, Deutschland und Österreich nur drei Staaten eine föderale Struktur aufweisen. Der Prozess zugunsten einer Stärkung von kommunaler und regionaler Selbstverwaltung war seit Ausbruch der Finanzkrise 2009 zum Stillstand gekommen, wenn nicht sogar teilweise rückläufig. Umso mehr mahnte der AdR die Zentralregierungen, lokale Gebietskörperschaften und Regionen wirksamer an politischen Entscheidungen zu beteiligen. Dies würde die gesellschaftliche und politische Kohäsion fördern und einem Erstarken von Unabhängigkeitsbestrebungen präventiv entgegenwirken:

»[Der Ausschuss der Regionen ist] der Überzeugung, dass die langfristige Verweigerung eines ernsthaften Dialogs zwischen verschiedenen Regierungs- und Verwaltungsebenen und das permanente Ignorieren regionaler Wünsche und Anliegen und in puncto Dezentralisierung von Kompetenzen und der notwendigen finanziellen Ressourcen Forderungen nach Selbständigkeit und in besonderen Fällen nach Unabhängigkeit Vorschub leisten können.«²⁷

Der AdR geht also davon aus, dass eine Verschlechterung der sozioökonomischen Rahmenbedingungen regionale Sezessionsbestrebungen wesentlich begünstigt. Dabei sieht er vornehmlich den Zentralstaat in der Pflicht, denn dieser gilt ihm als jene Instanz, die in finanziellen Notlagen kommunale und regionale

²⁷ Der Ausschuss der Regionen, »Stellungnahme des Ausschusses der Regionen – Dezentralisierung in der Europäischen Union und der Platz der lokalen und regionalen Selbstverwaltung in der Politikgestaltung und -umsetzung der EU«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union*, 17.5.2013, S. C139/40–49, S. C239/44; vgl. auch <<http://cor.europa.eu/de/about/Pages/index.aspx>> (Zugriff am 4.2.2016).

Mitgestaltungsrechte beschneidet. Schaut man sich aktuelle Fallbeispiele genauer an, findet man zwar diese wirtschaftlichen bzw. finanzpolitischen Wirkungszusammenhänge bestätigt. Allerdings ist keinesfalls ausgemacht, dass die Hauptverantwortung für eine stockende Regionalisierung oder gar einen regionalen Separatismus immer beim Zentralstaat liegen muss. Denn gerade in der Krise wächst der Bedarf wirtschaftlich schwächerer Regionen an nationaler Solidarität. Doch dies wiederum ruft Kritiker auf den Plan, die die zentralstaatliche Umverteilung materieller Ressourcen in Frage stellen. Solche Akteure melden sich vor allem in den reicheren Regionen zu Wort, um den wachsenden Begehrlichkeiten ärmerer Landesteile entgegenzutreten. Sie fordern, Kompetenzen in die Regionen zu verlagern, und drohen unter Umständen sogar mit Abspaltung.

Anders als das Bundesstaaten-Modell sieht das Autonomiemodell keinerlei Organe bzw. Institutionen vor, in denen sich die Regionen auf Augenhöhe begegnen, um Reformen auszuhandeln oder gemeinsam gegenüber der Zentralregierung aufzutreten. Vielmehr haben hier die Regionen eines Zentralstaats jeweils individuelle Autonomiestatute abgeschlossen, wobei der Umfang der Selbstverwaltungsrechte allein vom Verhandlungsgeschick der betreffenden Regionalpolitiker abhängt. Dadurch tritt ein weiterer Unterschied zum Bundesstaat zutage, nämlich eine Asymmetrie im Verwaltungssystem: Die Regionen oder Provinzen ein und desselben Zentralstaats können über ganz unterschiedliche Kompetenzen verfügen.²⁸ Hieraus entwickelt sich häufig ein drittes Merkmal, welches das Autonomiemodell kennzeichnet, nämlich dessen Prozesscharakter. Demnach betrachten die beteiligten politischen Akteure die Dezentralisierung ihres Landes als einen offenen Prozess zur konkreten Ausgestaltung von Selbstverwaltungsrechten. Dieses dynamische Moment birgt ein erhebliches Konfliktpotential, das sich besonders in Zeiten wirtschaftlicher Krise entlädt. Denn die reicheren Regionen halten mit ihren Autonomierechten stets ein Druckmittel gegenüber dem Zentralstaat in der Hand, das sie aller Erfahrung nach auch einsetzen. Dabei sorgt das demokratische System für einen Parteienwettbewerb, in dem sich Regionalparteien die Wählergunst

²⁸ Dieser Unterschied zwischen Autonomie- und Föderationsmodell wird häufig übersehen; Ländern wie Italien oder Spanien unterstellt man dann fälschlicherweise ein föderales Modell. Vgl. Klaus von Beyme, *Föderalismus und regionales Bewusstsein. Ein internationaler Vergleich*, München 2007, S. 41f, vgl. S. 20, 28, 41.

sichern können, wenn sie einen Ausbau der Autonomierechte verlangen.

Als letzte Trumpfkarte steht dann sogar die staatliche Sezession auf der Agenda, was sich derzeit am Beispiel der italienischen Provinz Südtirol besonders gut beobachten lässt. Seit nunmehr 40 Jahren gilt die dortige Territorialautonomie als Vorbild für ganz Europa. Sie ist in ein Autonomiemodell eingebettet, von dem fünf der insgesamt 20 italienischen Regionen profitieren. Und dennoch wurden in den letzten Jahren Forderungen laut, die Selbstverwaltungsrechte der Provinz auszubauen. Auch die erfolgreich regierende Südtiroler Volkspartei (SVP) machte sich dieses Ansinnen zu eigen. Denn sie wird von verschiedenen Seiten politisch unter Druck gesetzt. Zum einen durch die Partei Süd-Tiroler Freiheit, die auf Abspaltung drängt. Als Mitglied der Europäischen Freien Allianz (EFA) gehört sie im EU-Parlament zu einem Fraktionsbündnis mit den Europäischen Grünen; sie hat daher Einfluss auf die europäische Politik.²⁹ Zum anderen wird die Dynamisierung der Autonomierechte in Richtung einer staatlichen Sezession auch von der Lega Nord vorangetrieben. Diese Partei möchte allerdings nicht nur die autonome Region Trentino-Südtirol, sondern gleich alle norditalienischen Regionen vom Rest des Landes abspalten.³⁰ Damit ist das einst so erfolgversprechende Autonomiemodell zur Lösung von Regionalkonflikten in ein Dilemma geraten, das sich angesichts der heutigen Wirtschafts- und Finanzkrise ganz offensichtlich weiter verschärft.

²⁹ Süd-Tiroler Freiheit, »Autonomie ist nicht Selbstbestimmung«, Pressemitteilung, 9.7.2015, <www.suedtiroler-freiheit.com/autonomie-ist-nicht-selbstbestimmung/> (Zugriff am 4.2.2016).

³⁰ Vgl. »Raus aus Italien: Der reiche Norden muckt auf«, *Euronews*, 20.3.2014, <<http://de.euronews.com/2014/03/20/raus-aus-italien-der-reiche-norden-muckt-auf/>>; »Front-National-Parteitag: Lega-Nord-Chef Salvini im euronews-Interview«, *Euronews*, 29.11.2014, <<http://de.euronews.com/2014/11/29/front-national-parteitag-lega-nord-chef-salvini-im-euronews-interview/>> (Zugriff am 4.2.2016).

Föderationspläne in aktuellen Sezessionskonflikten

Die wachsende Unzufriedenheit von Regionen mit ihrem Autonomiemodell und das daraus entstehende Dilemma der Zentralstaaten führen zu der Frage, ob ein drohender Staatszerfall nicht durch ein neues Föderationsmodell verhindert werden könnte. In Großbritannien und Spanien, wo konkrete Sezessionsforderungen auf dem Tisch liegen, wird tatsächlich über eine Reform nachgedacht, die den Zentralstaat in ein föderales System verwandeln würde. Um die Erfolgchancen solcher Bestrebungen realistisch einschätzen zu können, scheint es zunächst zweckmäßig, einen Blick auf Föderationskonzepte in aktuellen Sezessionskonflikten zu werfen. Denn eine Erkenntnis lässt sich bereits hier vorwegnehmen: Ist das Kind erst einmal in den Brunnen gefallen – das heißt, hat eine Region bereits ihre Unabhängigkeit erklärt –, lassen sich separatistische Kräfte nur schwer davon überzeugen, ihre meist gewaltsam durchgesetzte staatliche Souveränität zurückzugeben. Die abtrünnigen Gebiete verbleiben dann meist in einem rechtlichen Vakuum. Denn oftmals verhindert das Kräftefeld der sie umgebenden Staaten eine internationale Anerkennung und die Aufnahme in die Vereinten Nationen. Als sogenannte Quasistaaten stehen sie außerhalb des geltenden internationalen Rechts, worunter nicht zuletzt ihre wirtschaftliche Entwicklung leidet.³¹ Je länger dieser Zustand anhält, umso größer wird die Kluft zum ehemaligen Gesamtstaat, und umso mehr verschlechtern sich die Chancen auf eine einvernehmliche Konfliktlösung.

In diesem Kapitel sollen vier Sezessionskonflikte zur Sprache kommen, die bis heute die europäische und internationale Staatenwelt beschäftigen, nämlich jene um Zypern, Bosnien-Herzegowina, die Republik Moldau und die Ukraine. In all diesen Fällen haben externe Akteure konkrete Föderationspläne vorgelegt, um aus dem Dilemma des Staatszerfalls herauszukommen und die entstandenen Quasistaaten in der einen oder anderen Form in die internationale Gemeinschaft zurückzuholen. Auch wenn schon hier betont

³¹ Ortwin Hennig, »Prekäre Staatlichkeit als Herausforderung und Aufgabe deutscher Außenpolitik«, in: Stefani Weiss/Joscha Schmierer (Hg.), *Prekäre Staatlichkeit und internationale Ordnung*, Wiesbaden 2007, S. 455–470.

werden soll, dass kein einziger der Pläne das erhoffte Resultat brachte, ist die Analyse der Konflikte doch von Interesse. Denn die oben skizzierten Föderationsmodelle legen nahe, dass der Grund des Misserfolgs in der Wahl des neuen Staatskonzepts liegen könnte. Trifft dies zu, dann würde die internationale Politik an Gestaltungsspielraum gewinnen, indem sie die vorliegenden Föderationspläne modifiziert bzw. weiterentwickelt.

Um hier Klarheit zu schaffen, werden die vier Fallbeispiele anhand einheitlicher Kriterien untersucht. In einem ersten Schritt interessiert die Frage, welcher Status der betreffenden Region vor der Sezession zugestanden wurde und wie der Gesamtstaat aufgebaut war. Denn daraus ergeben sich sowohl die Motive für eine Unabhängigkeit als auch die Gründe für die Reaktion des Zentralstaats. Als zweites wird der neue Rechtsstatus ermittelt, den die Regionen gemäß Föderationsplan im zu gründenden Bundesstaat erhalten sollen. Zu fragen ist, wodurch sich die Gliedstaaten voneinander unterscheiden, das heißt, ob die innerstaatlichen Grenzen rein administrativer Natur sind oder ob kulturelle Zugehörigkeiten hier eine politische Rolle spielen. Wie steht es um eine partielle Völkerrechtssubjektivität der Gliedstaaten? Dürfen sie also im Einvernehmen mit der Bundesebene Verträge mit Drittstaaten schließen? Als drittes und letztes Kriterium zur Beurteilung der Föderationspläne sollen die externen Akteure betrachtet werden. Diese können sich als Brückenbauer erweisen, die an einer Konfliktlösung interessiert sind. Möglich ist aber auch, dass sie eine destabilisierende Wirkung entfalten, falls ihre regionalen oder globalen Interessen tangiert sind.

Republik Zypern: Föderationspläne zwischen 1974 und 2004

Zypern wurde 1960 aus rund 80-jähriger britischer Kolonialherrschaft entlassen und mit einer neuen Verfassung als Präsidialrepublik gegründet, die bis heute besteht. Doch fehlt der Staatskonstruktion der Begriff des zypriotischen Staatsvolks als eine politische Willensnation. Stattdessen liegt die Souveränität

Abbildung 2
Kriterien zur Beurteilung von Föderationsplänen in Sezessionskonflikten

| | |
|--|--|
| Status der Region vor der Sezession | Gründung und Aufbau des Gesamtstaats bis zur Sezession Rechtlicher Status der Region bis zur Sezession |
| Status der Region gemäß Föderationsplan | Rechtlicher Status der Region(en) gemäß Föderationsplan Föderationsmodell/partielle Völkerrechtssubjektivität der Gliedstaaten |
| Externe Akteure | störende externe Einflusskräfte (historische, kulturelle »Schutzmächte«) stabilisierende externe Einflusskräfte (im Sinne des Erhalts des Gesamtstaats) |

in den Händen zweier »Gemeinschaften«, die sich gemäß ihrer kulturellen Identität unterscheiden. Nach Artikel 2 der Verfassung werden alle Bürger griechischer Abstammung, griechischer Muttersprache oder griechisch-orthodoxer Konfession der »griechischen Gemeinschaft« zugeschlagen. Dagegen gelten die Bürger türkischer Abstammung, türkischer Muttersprache oder muslimischen Glaubens als Angehörige der »türkischen Gemeinschaft«. ³² Multiple Identitäten – etwa durch Heirat – oder Vertreter anderer Muttersprachen (z.B. Armenier) werden nicht berücksichtigt. Beide Gemeinschaften verfügen über ein eigenes kommunales Selbstverwaltungsorgan (communal chamber, Art. 86) und sind nach einem Proporzsystem aus Zeiten der Kolonialverwaltung an der Besetzung öffentlicher Ämter beteiligt. Die Republik Zypern kann daher als ein Zentralstaat mit Personalautonomie für zwei Sprach- und Religionsgemeinschaften beschrieben werden.

Die benachbarten Nationalstaaten Griechenland und Türkei sehen beide Gruppen als Teil ihrer jeweiligen Nation. Nachdem Zypern unabhängig geworden war, nahmen Athen wie Ankara gemäß Artikel 108 der neuen Verfassung für sich das Recht in Anspruch, zypriotische Institutionen im Bereich Bildung, Kultur, Sport und Soziales zu finanzieren und dadurch auch politisch zu beeinflussen. ³³ Dies verschärfte schon bald die ethnisch-nationalen Rivalitäten, so dass Zypern 1960 in einen dreijährigen Bürgerkrieg hineinschlit-

terte. Zur Konfliktlösung schlug der damalige US-Außenminister Dean Acheson vor, Zypern an Griechenland anzuschließen und die Türkei mit einer anderen griechischen Insel zu entschädigen. Dieser Plan scheiterte jedoch am Widerstand von Zyperns griechischer Gemeinschaft, die sich in dieser Konfliktphase bereits vom Gedanken einer Vereinigung mit Griechenland verabschiedet hatte. ³⁴ Stattdessen legte die zypriotische Regierung unter Erzbischof Makarios 1963 einen 13-Punkte-Plan für eine Verfassungsreform vor, wonach sich das Proporzsystem zugunsten der griechischen Gemeinschaft verändern sollte. Dies wiederum mobilisierte die türkische Gemeinschaft für die Idee einer territorialen Abspaltung (türk. taksim) Nordzyperns.

Zur Sezession kam es im Jahr 1974, nachdem griechisch-zypriotische Offiziere mit Hilfe der Militärdiktatur in Athen (1967–1974) gegen Präsident Makarios geputscht hatten, um Zypern mit Griechenland zu vereinigen. Obwohl der Umsturzversuch scheiterte, besetzte die Türkei eine Woche später zum Schutz der türkischsprachigen bzw. muslimischen Bevölkerung den Norden der Insel. Unmittelbar danach legte der Führer der türkischen Zyprioten, Rauf Denktaş, ein erstes Föderationskonzept auf den Verhandlungstisch, das die Gründung eines binationalen Staates vorsah (Bundesstaat B/C in Abb. 1, S. 11). Dabei sprach sich Denktaş für eine geographische Trennung der griechisch- und türkischsprachigen Gemeinschaften aus. Der föderalen Ebene sollten nur noch eine »zentrale Entwicklungs- und Aufbauplanung«, eine gemeinsame Währung und die Außenpolitik unterstehen. Die übrigen Aufgaben sollten von den »Regionalregierungen«

³² »Verfassung der Republik Zypern vom 6.4.1960«, <www.verfassungen.eu/cy/verf60-i.htm>; »The Constitution of the Republic of Cyprus«, <www.presidency.gov.cy/presidency/presidency.nsf/all/1003AEDD83EED9C7C225756F0023C6AD/\$file/CY_Constitution.pdf?openelement> (Zugriff am 4.2.2016).

³³ Christian Rumpf, »Verfassung und Recht«, in: Klaus-Detlev Grothusen (Hg.), *Zypern*, Göttingen 1998 (Südosteuropa-Handbuch, Bd. VIII), S. 155–197 (158).

³⁴ Vgl. »Zypern/Makarios. Das vorletzte Gefecht«, in: *Der Spiegel*, 19.8.1964, <www.spiegel.de/spiegel/print/d-46174981.html> (Zugriff am 4.2.2016).

wahrgenommen werden.³⁵ Makarios griff diesen Plan auf, was auf beiden Seiten Vertreibungen entlang der angestrebten sprachlich-religiösen Grenzen auslöste. Am 12. Februar 1977 wurde schließlich ein beiderseitiges Abkommen geschlossen. Es sah vor, eine »unabhängige, blockfreie und bi-kommunale Föderation« zu gründen, die außerdem entmilitarisiert sein sollte.³⁶ Die Übereinkunft scheiterte jedoch am Widerstand der externen Akteure.

Nachdem viele Jahre lang ergebnislos über die Ausgestaltung der Föderation verhandelt worden war, proklamierte die türkische Seite 1983 die Gründung der Türkischen Republik Nordzypern (TRNZ). Die Sezession wurde 1985 durch eine neue Verfassung bestätigt, deren Präambel das Volk der TRNZ als untrennbaren Bestandteil der »großen türkischen Nation« bezeichnete.³⁷ Der zuvor verfolgte Föderationsplan mit seinem »gerecht« anmutenden sprachlich-religiösen Proporzsystem hatte sich so als Sprungbrett für eine politische Teilung erwiesen. Da die internationale Staatenwelt der TRNZ die Anerkennung verweigerte,³⁸ hielt Denктаş – 1983 bis 2005 Präsident Nordzyperns – noch lange am kulturell determinierten Föderationsmodell fest. Erst als der griechisch-zypriotische Teil 1998 Beitrittsverhandlungen mit der EU aufnahm, rückte Denктаş vom ursprünglichen Plan ab. Fortan propagierte er die Bildung einer Konföderation, das heißt eines Staatenbundes, der aus zwei souveränen Einzelstaaten mit jeweils eigenen ethnisch-nationalen Identitäten bestehen sollte.³⁹

Die Regierung der Republik Zypern verfolgte dagegen immer noch das Ziel einer Wiedervereinigung. Unter dieser Vorgabe führte sie die Beitrittsgespräche mit der EU – auch im Namen der nicht anerkannten TRNZ, jedoch ohne deren Beteiligung. Denn entgegen

allen Erwartungen öffnete sich Nordzypern nun verstärkt der türkischen Wirtschaft und machte sich zunehmend von Transfergeldern aus Ankara abhängig. Dadurch geriet es auch in den Sog der türkischen Banken- und Finanzkrise von 2001, so dass sich seine wirtschaftliche Lage rapide verschlechterte.⁴⁰ Obwohl immer offensichtlicher wurde, dass Zyperns EU-Beitrittsperspektive zusätzliches Spannungs- und Konfliktpotential in die beiden Gemeinschaften hineinbrachte, änderte die Europäische Kommission ihren Kurs nicht. Sie gestand zwar ein, dass die Wirtschaftskrise in der TRNZ »das Einkommensgefälle gegenüber dem Rest der Insel« deutlich verschärft hatte, wunderte sich jedoch über die stockenden Friedensgespräche.⁴¹

In dieser Situation legte der damalige UN-Generalsekretär Kofi Annan 2002 einen Föderationsplan (Plan I) auf den Verhandlungstisch. Demnach sollte die gesamte Föderation mit Unterzeichnung ihres Gründungsvertrags zum 1. Mai 2004 der EU beitreten (Art. 1).⁴² In der endgültigen Version (Plan V vom 31. März 2004) wurde der Bundesstaat nach dem Vorbild des Schweizer Modells konzipiert (Bundesstaat D). Die beiden Gliedstaaten sollten wie die Schweizer Kantone gleichberechtigt sein und eine gemeinsame Staatsangehörigkeit haben. Sie dürften eine weitere Staatsbürgerschaft einführen, die aber der zypriotischen untergeordnet wäre (Art. 2 und 3).⁴³ Darüber hinaus könnten die Teilstaaten im Einvernehmen mit der föderalen Ebene außenpolitisch tätig werden (Art. 18); sie verfügten also über eine beschränkte Völkerrechtssubjektivität. Im Unterschied zum Föderationsplan von 1977 (Bundesstaat B/C) kam der Annan-Plan ohne den sprachlich-religiös determinierten Begriff »community« aus; mithin basierte er auf dem Modell der Willensnation, die sich ausschließlich politisch konstituiert.

³⁵ Vgl. »Die Türkei kam zu spät. SPIEGEL-Interview mit Türken-Führer Rauf Denктаş«, in: *Der Spiegel*, 30.9.1974, <www.spiegel.de/spiegel/print/d-41667352.html> (Zugriff am 4.2.2016).

³⁶ Engl. »non-aligned, bi-communal Federal Republic«, in: »High-Level Agreement of 12 February 1977«, <[www.mfa.gov.cy/mfa/mfa2006.nsf/All/1974B2EDA77F8D0DC22571D30034D344/\\$file/February%201977.pdf](http://www.mfa.gov.cy/mfa/mfa2006.nsf/All/1974B2EDA77F8D0DC22571D30034D344/$file/February%201977.pdf)> (Zugriff am 4.2.2016).

³⁷ Rumpf, »Verfassung und Recht« [wie Fn. 33], S. 176. Vgl. ebenso: »Constitution of the Turkish Republic, Preamble«, <www.cypnet.co.uk/ncyprus/main/polsyst/constitution/1.htm> (Zugriff am 4.2.2016).

³⁸ Vgl. ausführlich: Pavlos Tzermias, *Geschichte der Republik Zypern*, Tübingen 1990, S. 590f.

³⁹ Jürgen Reuter, »Schwierige Gespräche auf Zypern«, in: Konrad-Adenauer-Stiftung, *Die politische Meinung*, 3 (2002) 388, S. 29–36, insb. S. 36, <www.kas.de/wf/doc/kas_514-544-1-30.pdf?030727145631> (Zugriff am 4.2.2016).

⁴⁰ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Regelmäßiger Bericht 2001 über die Fortschritte Zyperns auf dem Weg zum Beitritt*, Brüssel, 13.11.2001, SEK (2001) 1745, S. 24, <http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_document_s/2001/cy_de.pdf> (Zugriff am 4.2.2016).

⁴¹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Regelmäßiger Bericht 2002 über die Fortschritte Zyperns auf dem Weg zum Beitritt*, Brüssel, 9.10.2002, SEK (2002) 1401, S. 31, 33, <http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2002/cy_de.pdf> (Zugriff am 4.2.2016).

⁴² Vgl. »The Comprehensive Settlement of the Cyprus Problem«, 31.3.2004, S. 7, <www.zypern.cc/extras/annan-plan-for-cyprus-2004.pdf> (Zugriff am 4.2.2016).

⁴³ Vgl. ebd.

Abbildung 3
Föderationspläne für Zypern (1974–2016)

| | | |
|--|---|--|
| Status der Regionen bis zur Sezession | 1571–1878 Osmanisches Reich, 1878–1960 Großbritannien 1960 Republik Zypern durch Sezession, Staatsvolk (gemäß Verfassung 1960): »griechische« und »türkische« (= sprachlich-religiöse) Gemeinschaft 1960–1963 Bürgerkrieg: Streit um das Proporzsystem; türkischsprachige Muslime überwiegend in Nordzypern 1974 Griechenland sucht Vereinigung mit Zypern, Besetzung Nordzyperns durch die Türkei/Sezession | Zentralstaat mit kommunaler Selbstverwaltung, ethnischer Proporz ↓ Sezession ↓ Bundesstaat B/C ↓ Eigenstaatlichkeit Konföderation ↓ Bundesstaat D (Annan-Plan nicht umgesetzt) ↓ Zentralstaat |
| Föderationsplan | 1977 Föderationsplan: binationale Föderation 1983 Gründung Nordzypern als Staat (TRNZ) 1998 Konföderationsplan der TRNZ (gleichberechtigte Staaten) (2002–) 2004 Föderationsplan von Kofi Annan (mit partieller Völkerrechtssubjektivität für die Gliedstaaten) gilt bis heute | |
| Externe Akteure | störende Einflusskräfte: Griechenland, Türkei, EU stabilisierende Wirkung: Vereinte Nationen | |

Weil die Türkei, Griechenland und Großbritannien mitverantwortlich für die Entstehung des Zypern-Konflikts waren, wurden sie in den Annan-Plan einbezogen. Sie sollten als Unterzeichnerstaaten des Friedensabkommens fungieren (Art. 13) und berechtigt sein, Verträge mit den beiden zyprischen Teilstaaten abzuschließen. Im Gegenzug würden sie sich verpflichten, mit ihren »speziellen Freundschaftsbeziehungen« nicht die Autorität der Bundesregierung oder Zyperns Einheit zu unterminieren (Art. 18.4).⁴⁴ Die EU dagegen tritt in dem Plan nicht als eigener politischer Akteur auf, obwohl sie im Vorfeld der Beitrittsverhandlungen eine eher destabilisierende Rolle spielte. Schließlich hatten die Handelsbeziehungen der EU die sozioökonomischen Gräben zwischen beiden Teilen Zyperns vertieft. Dies schlug negativ zu Buche, als im April 2004 ein Referendum zum Annan-Plan stattfand. Während die Einwohner der TRNZ mehrheitlich für eine Annahme votierten, lehnte die griechisch-zyprische Seite den Föderationsplan ab – sie hatte ihr Interesse an einer Wiedervereinigung verloren.

Als im Mai 2015 der Liberale Mustafa Akıncı zum Präsidenten der TRNZ gewählt wurde, entstand zwar

neue Hoffnung auf eine Wiedervereinigung.⁴⁵ Doch ob der Föderationsplan realisiert wird, bleibt vom Zuspriech der griechisch-zyprischen Bevölkerung abhängig. Deshalb gelten die Parlamentswahlen in diesem Teil der Insel, die für Mai 2016 angesetzt sind, als eigentlicher Lackmustest.⁴⁶ Derweil hat ein weiterer exogener Faktor an Bedeutung gewonnen. Solange Zypern geteilt ist, haben sowohl die EU-Staaten als auch die Türkei ein Druckmittel in der Hand, um die Verhandlungen über einen türkischen EU-Beitritt in die eine oder die andere Richtung zu beeinflussen. Derzeit streiten sich beide Seiten über das Ankara-Protokoll von 2005. In dem Zusatzvertrag zum Assoziierungsabkommen von 1963 geht es um die Ausdehnung der Zollunion auf Nordzypern. Diese Rahmenbedingungen verringern deutlich die Chancen auf Zyperns Wiedervereinigung.

⁴⁵ »Hoffnung auf Wiedervereinigung. Nordzypern wählt Versöhnung«, in: *Süddeutsche.de*, 27.4.2015 <www.sueddeutsche.de/politik/hoffnung-auf-wiedervereinigung-nordzypern-waehlt-die-versoehnung-1.2454134> (Zugriff am 4.2.2016); Günter Seufert, »Zypernkonflikt: Nach der Präsidentenwahl in Nordzypern wird eine Annäherung wahrscheinlicher«, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 13.5.2015 (Kurz gesagt).

⁴⁶ »Zypern: Wiedervereinigung 2016?«, *EurActiv.de*, 5.1.2016, <www.euractiv.de/sections/eu-aussenpolitik/zypern-wiedervereinigung-2016-320685> (Zugriff am 4.2.2016).

⁴⁴ Vgl. ebd.

Bosnien-Herzegowina: Das Föderationsmodell von Dayton (1995)

Die Konfliktkonstellation in Bosnien-Herzegowina ist äußerst komplex, weil daran drei Interessensparteien beteiligt sind: Kroaten, Serben und Bosniaken.⁴⁷ Keine von ihnen ist bereit, auf den eigenen Status als Nation (bosn., kroat., serb. narod) zu verzichten und stattdessen einer politischen Willensnation Platz zu machen, in der sich alle ethnischen Gruppen des Landes wiederfinden könnten, also auch Sinti und Roma oder die türkischsprachige Minderheit.⁴⁸ Der Nationsstatus bezieht sich auf die jeweilige sprachlich-religiöse Gruppenidentität und ist ein Erbe des zerfallenen Bundesstaates Jugoslawien, der bis zur Verfassungsreform von 1953 seinen Teilrepubliken eine beschränkte Völkerrechtssubjektivität zugestand (Bundesstaat C). Im Wendejahr 1990/91 ergriffen die jugoslawischen Nationen nicht etwa die Chance, ihren Bundesstaat zu reformieren, sondern suchten den direkten Weg in die Unabhängigkeit.

Als die internationale Staatengemeinschaft diesem Begehren nachgab, blieb sie jedoch hinter den Erwartungen der Konfliktparteien in Bosnien-Herzegowina zurück. Denn die ehemaligen jugoslawischen »Kulturnationen« der Serben und Kroaten bezogen ihr Recht auf Selbstbestimmung nicht nur auf ihre bisherigen Teilrepubliken, sondern auf alle betreffenden Siedlungsgebiete, auch jene in Bosnien-Herzegowina. So mündete die Unabhängigkeitserklärung dieser ehemaligen Teilrepublik Ende 1991 in einen Bürgerkrieg, in dessen Verlauf sich 1992 zunächst die Serbische Republik und dann 1993 die Kroatische Republik Herzeg-Bosna abspalteten.⁴⁹ Um diesen Sezessionskonflikt zu beenden, setzte die internationale Gemeinschaft auf die Mitwirkung aller Kriegsparteien. Dies führte zwar 1995 zum Friedensvertrag von Dayton, doch um den

Preis, dass in der neuen Verfassung das konfliktträchtige Kulturnationsmodell festgeschrieben wurde. Bosniaken, Kroaten und Serben gelten demnach als »konstituierende Völker« (bosn. konstitutivni narodi) und damit als Nationen;⁵⁰ in den gemeinsamen staatlichen Strukturen besitzen sie zu gleichen Teilen Vertretungsrechte. Sie haben jeweils fünf Vertreter im »Haus der Völker«, zwölf im »Repräsentantenhaus« und einen im Rahmen der dreiköpfigen Präsidentschaft des Gesamtstaats.⁵¹

Zudem gibt die Verfassung dem neuen Staat Bosnien-Herzegowina eine föderale Struktur, obwohl dafür das Wort »Föderation« nicht explizit verwendet wird. Denn diese Bezeichnung wird landläufig nur auf einen der beiden Teilstaaten angewandt, nämlich die Föderation Bosnien und Herzegowina (FBiH). Sie wurde schon 1994 als Bosniakisch-Kroatische Föderation gegründet und besteht aus insgesamt zehn Kantonen. Die zweite Entität des föderal konstruierten Gesamtstaats wird durch die serbischen Kantone repräsentiert, die 1992 die Serbische Republik gegründet hatten. Die bosnischen Serben waren nur unter der Bedingung zu einem Beitritt bereit, dass die zentralistische Struktur ihrer Entität erhalten blieb (Art. 2 der Verfassung).⁵² Obwohl der Verwaltungsaufbau beider bosnischen Gliedstaaten unterschiedlich blieb, mussten sie gemäß dem Dayton-Vertrag ihre Landesverfassungen reformieren und Bosniaken, Kroaten und Serben als »konstituierende Völker« im Sinne von »Nationen« anerkennen. So führte auch die Bosniakisch-Kroatische Föderation auf föderaler und kantonaler Ebene ein ethnisches Proporzsystem ein.⁵³

In der Praxis funktioniert dieses komplizierte politische System jedoch nicht, weil jedes der drei »konstituierenden Völker« im Gesamtstaat über ein Vetorecht verfügt, mit dem sie unliebsame Entschei-

⁴⁷ Zur Schreibweise vgl. Fn. 21.

⁴⁸ Der Nationsbegriff ist in diesem Zusammenhang entscheidend: In der ehemaligen serbokroatischen Standardsprache Jugoslawiens sowie in den daraus entstandenen heutigen drei Amtssprachen Bosnisch, Kroatisch und Serbisch bedeutet »narod« nicht nur »Volk«, sondern auch »Nation«. Vgl. Sabine Riedel, »Bosnien-Herzegowina. Der serbisch-kroatisch-muslimisch/bosnjakische Identitätskonflikt«, in: dies., *Die Erfindung der Balkanvölker. Identitätspolitik zwischen Konflikt und Integration*, Wiesbaden 2005, S. 51–68, v.a. S. 55.

⁴⁹ Sabine Riedel, »Kriegsgeschichte(n). Interpretationen zum Jugoslawienkrieg. Politische Implikationen von Geschichtsmythemen in Bosnien-Herzegowina«, in: Florian Wenninger/Paul Dvorak/Katharina Kuffer (Hg.), *Geschichte macht Herrschaft. Zur Politik mit dem Vergangenen*, Wien 2007, S. 21–32.

⁵⁰ Zur Bedeutung »narod« im Sinne von »Nation« vgl. Fn. 48; vgl. engl. »Bosniacs, Croats, and Serbs, as constituent peoples« in: Office of the High Representative (OHR), *The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina* [wie Fn. 22]; vgl. die entsprechende bosnische Textstelle unter <www.oscebih.org/dejtonski_mirovni_sporazum/HR/annex4.htm> (Zugriff am 4.2.2016).

⁵¹ Ebd., Artikel IV und V der Verfassung.

⁵² Vgl. insbesondere Artikel 1 der »Constitution of Republika Srpska«, 27.3.1992, <<https://advokat-prnjavorac.com/legislation/Constitution-of-Republika-Srpska.pdf>> (Zugriff am 4.2.2016).

⁵³ Vgl. insbesondere die Artikel I/1 und III/8 der »Constitution of the Federation of Bosnia and Herzegovina«, 31.5.1994, <https://advokat-prnjavorac.com/legislation/constitution_fbih.pdf> (Zugriff am 4.2.2016).

Abbildung 4
Föderationspläne für Bosnien-Herzegovina (1995–2016)

| | | |
|--|--|--|
| Status der Regionen bis zur Sezession | 1463–1908 Osmanisches Reich, ab 1878 halbautonome Provinz 1878–1919 Österreich-Ungarn (Verwaltung, 1909 Annexion) 1919–1991 Jugoslawien, ab 1945 als Teilrepublik 1991 Unabhängigkeitserklärung und Bürgerkrieg 1992 Sezession der Serbischen Republik 1993 Sezession der Kroatischen Republik Herceg-Bosna | Teilrepublik Jugoslawiens Staatl. Unabhängigkeit ↓ ethnischer Proporz ↓ Sezession Bundesstaat C ↓ ethnischer Proporz in öffentlichen Ämtern ↓ Bundesstaat D (nach EGMR) ↓ Bundesstaat C mit vier Gliedstaaten (kroatischer Vorschlag) ↓ Bundesstaat C |
| Föderationsplan | 1995 Dayton-Verfassung: Bosnien-Herzegovina unter Verwaltung des Hohen Repräsentanten der VN (EU-Vertreter) als trinationale Föderation, d.h. ethnisch-nationaler Proporz für Bosniaken, Kroaten und Serben als »konstituierende Völker« mit zwei Gliedstaaten (Bosniakisch-Kroatische Föderation und Serbische Republik) mit eingeschränkter Völkerrechtssubjektivität 2009 Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR): Status der drei konstituierenden Völker sei diskriminierend und verstoße gegen die Europäische Menschenrechtskonvention 2015 Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) | |
| Externe Akteure | störende Einflusskräfte: Kroatien, Serbien, EU stabilisierende Wirkung: Europarat bzw. Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (Urteil gegen ethnischen Proporz) | |

dungen verhindern kann. So weigert sich zum Beispiel die serbische Seite, dem Gesamtstaat mehr Kompetenzen zu übertragen. Auch parteipolitische Rivalitäten innerhalb der jeweiligen »Völker« oder »Nationen« werden zunehmend über die unterschiedlichen staatlichen Ebenen ausgetragen. Bei den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen vom 12. Oktober 2014 etwa gewann der gemäßigte serbische Kandidat Milorad Dodik von der Partei des Demokratischen Fortschritts (PDP) den Sitz der Serben in der Präsidentschaft des Gesamtstaats. Dagegen wurde Milorad Dodik von der Allianz der Demokratischen Sozialisten (SNSD) als Präsident der serbischen Teilrepublik wiedergewählt. Dodik will nun seinen Konkurrenten Ivanić schwächen, indem er die Institutionen des Gesamtstaats boykottiert und mit einem Referendum über die Unabhängigkeit der Serbischen Republik droht. In einer Deklaration seiner Partei wird dies mit einer Verletzung des Dayton-Abkommens begründet.⁵⁴

Die unversöhnliche Position der Serben stärkt die Hardliner unter den beiden anderen »konstituierenden Völkern«, so zum Beispiel die bosniakische Partei der Demokratischen Aktion (SDA). Ihr Vorsitzender Bakir Izetbegović ist Vertreter der Bosniaken in der dreiköpfigen Präsidentschaft. Als Sohn des Parteigründers und ersten Staatspräsidenten Bosnien-Herzegovinas, Alija Izetbegović, steht er programmatisch für eine Stärkung des Gesamtstaats. Doch sind seit 2006 alle Versuche einer Verfassungsreform gescheitert, weil Serben und Kroaten befürchten, dass sie nach Abschaffung des Proporzmodells von den Bosniaken dominiert werden könnten, auch wenn deren Bevölkerungsanteil nur bei ca. 44 Prozent liegt (letzte Volkszählung: 1991). Diese Sorge ist nicht unbegründet, denn der Name Izetbegović steht auch für einen strittigen Programmpunkt – die Forderung nämlich, dem Staat offiziell eine muslimische Identität zu geben. So strebt die SDA etwa eine Mitgliedschaft des Landes in der Organisation für Islamische Zusammen-

⁵⁴ Vgl. »Dodikov SNSD usvojio Deklaraciju o samostalnoj RS« [Die SNSD Dodiks hat die Deklaration über eine unabhängige Serbische Republik angenommen], *TV-N1*, 25.4.2015,

<<http://rs.n1info.com/a54953/Svet/Deklaracija-SNSD-onazavisnosti-RS.html>> (Zugriff am 4.2.2016).

arbeit (OIC) an, der zurzeit 56 Staaten der muslimischen Welt angehören.⁵⁵

Um sich für einen solchen Fall zu wappnen, haben kroatische Hardliner von der Kroatischen Demokratischen Union (HDZ) eigene Pläne zur Verfassungsreform vorgelegt. Sie wollen mit der Serbischen Republik gleichziehen und fordern nun, ihre »nationale Frage« in Form eines eigenen Teilstaats zu lösen.⁵⁶ Genauer gesagt schlagen sie eine Föderalisierung Bosnien-Herzegowinas vor, das künftig aus vier Entitäten bestehen soll – jeweils einem Teilstaat für Kroaten, Bosniaken und Serben sowie der gemeinsamen Hauptstadt Sarajevo als vierter Entität.⁵⁷

Ähnlich wie im Fall Zyperns haben die Nachbarländer (Kroatien und Serbien bzw. 1992–2003 die Bundesrepublik Jugoslawien) einen großen Anteil an der gegenwärtigen Konfliktkonstellation. Sie wurden deshalb zu Signatarstaaten des Dayton-Vertrags, die Sonderbeziehungen zu den Gliedstaaten Bosnien-Herzegowinas unterhalten können, zum Beispiel über doppelte Staatsbürgerschaften.⁵⁸ Daher kann heute jeder bosnische Bürger drei Staatsangehörigkeiten besitzen: die seiner Entität, jene des Gesamtstaats und eine der Nachbarrepubliken (Art. I.7.d der Verfassung).⁵⁹ Anders als beim Annan-Plan für Zypern von 2004 wurden die Nachbarn jedoch nicht zum Erhalt des Bundesstaates verpflichtet. Dieses Defizit hätten die EU-Staaten zumindest im Falle Kroatiens beheben können, als sie das Land zum 1. Juli 2013 in die Europäische Union aufnahmen.⁶⁰ Sie verzichteten aller-

dings auf eine entsprechende Forderung und gaben damit ein Instrument aus der Hand, das zur Stabilisierung oder Reform des Gesamtstaats Bosnien-Herzegowina hätte beitragen können.

Auch gegenüber der bosnischen Regierung hat es die EU unterlassen, politischen Druck auszuüben. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte befand im Dezember 2009, das bosnische Proporzmodell diskriminiere nach dem Prinzip der »konstituierenden Völker« andere ethnische Minderheiten. Es verstoße gegen die Europäische Menschenrechtskonvention und sei zu revidieren, damit Bosnien-Herzegowina seine seit 2002 bestehende Mitgliedschaft im Europarat aufrechterhalten könne.⁶¹ Hier hatten EU-Vertreter die Chance, eine Verfassungsreform auf den Weg zu bringen, um das ethnisch determinierte Föderationsmodell (Bundesstaat C) in eine bosnische Willensnation (Bundesstaat D) zu transformieren.⁶² Denn Bosnien-Herzegowina wird seit Dayton auf internationaler Bühne von einem Hohen Repräsentanten der Vereinten Nationen vertreten, der über die Umsetzung des Vertrags wacht – in der Regel handelt es sich dabei um einen EU-Politiker. Doch der Hohe Repräsentant nutzte seinen politischen Gestaltungsspielraum ebenso wenig für ein solches Reformprojekt wie die EU selbst, die sich mit Versprechungen bosnischer Politiker zufriedengab und am 1. Juni 2015 das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) in Kraft setzte.

Republik Moldau: Föderationspläne zwischen 1993 und 2006

In der Republik Moldau, die ca. 3,1 Millionen Einwohner hat, verlaufen die Konfliktlinien unter anderem entlang von Sprachgrenzen. Schon 1989 stufte der Oberste Sowjet Moldawiens das Russische zugunsten der Amtssprache Moldauisch auf das Niveau einer interethnischen Kommunikationssprache zurück.⁶³

55 Stranka Demokratske Akcije [Partei der demokratischen Aktion], »Programska deklaracija« [Programmatische Erklärung], Sarajevo, 26.5.2009, S. 5, <www.sda.ba/dokumentaSDA/PROGRAMSKA%20DEKLARACIJA.pdf> (Zugriff am 4.2.2016).

56 Judith Illerhues, *Fortschritt statt Stillstand. Bosnien-Herzegowina rückt näher an die EU, ohne den Reformstau zu beenden*, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, Mai 2015, <<http://library.fes.de/pdf-files/id/moe/11383.pdf>> (Zugriff am 4.2.2016).

57 Hrvatska demokratska zajednica Bosne i Hercegovine [Kroatische Demokratische Gemeinschaft Bosniens und der Herzegowina], »Ustavne promjene« [Verfassungsänderung], Sarajevo, 26.5.2009, S. 5, <www.hdzbih.org/ustavna-reforma-proeuropska-orijentacija-kandidacijski-status-bih-s45> (Zugriff am 4.2.2016).

58 Office of the High Representative (OHR), »The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina«, Annex 2: *Agreement on Inter-Entity Boundary Line and Related Issues*, <www.ohr.int/?page_id=63251&lang=en> (Zugriff 4.2.2016).

59 Vgl. Constitution, 14.12.1995 [wie Fn. 22].

60 Sabine Riedel, *Doppelte Staatsbürgerschaften als Konfliktpotential. Nationale Divergenzen unter europäischer Flagge*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2012 (SWP-Studie 23/2012), S. 30, <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/

products/studien/2012_S24_rds.pdf> (Zugriff am 4.2.2016).

61 European Court of Human Rights, Grand Chamber, *Case of Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, Judgment, Straßburg, 22.12.2009, <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-96491#>> (Zugriff am 4.2.2016).

62 Christina Krause, »III. Fachkolloquium: »Reform der Verfassung Bosnien-Herzegowinas«, Konrad-Adenauer-Stiftung, Veranstaltungsbeitrag, 30.11.2008, <www.kas.de/wf/doc/kas_15367-1522-1-30.pdf?081218172253> (Zugriff am 4.2.2016).

63 Sabine Riedel, »Republik Moldau. Der rumänisch-moldauisch-russische Identitätskonflikt«, in: dies., *Die Erfindung der Balkanvölker* [wie Fn. 48], S. 195–212.

Abbildung 5
Föderationspläne für die Republik Moldau (1993–2016)

| | | |
|--|---|---|
| Status der Regionen bis zur Sezession | 1512–1792 Osmanisches Reich 1792–1918 Russisches Reich, ab 1812 als Bessarabien 1918–1940 Rumänien (ohne Transnistrien) 1940–1991 Sowjetunion, ab 1945 als Unionsrepublik Moldawien 1990 Unabhängigkeitserklärung Moldawiens (als »Moldau«) 1992 Sezession Gagausiens (im Süden) 1992 Sezession Transnistriens (östlich des Dnjestr) | Teilrepublik der UdSSR Zentralstaat ↓ Dominanz einer ethnische Gruppe ↓ Sezession ↓ Konföderation Bundesstaat D ↓ Zentralstaat (Kulturautonomie) Bundesstaat D Konföderation Bundesstaat C Vereinigung mit Rumänien/Sezession ↓ Zentralstaat (Kulturautonomie) |
| Föderationsplan | 1993 Vorschlag Transnistriens: Bildung einer Konföderation Vorschlag der OSZE: Föderation (8–10 Regionen) 1995 Gagausien mit Autonomierechten zurück zur Moldau 1997 Russland, OSZE, Ukraine: Föderationsplan 2002 Kiewer Dokument: Ausgestaltung des Föderationsplans 2003 Transnistrien: neuer Konföderationsplan Russland: neuer Föderationsplan 2006 Unabhängigkeit Transnistriens durch Referendum bestätigt, Belgien: neuer Föderationsplan 2013 Unterzeichnung des EU-Assoziierungsabkommens Vorschlag Rumäniens zur Vereinigung mit der Moldau | |
| Externe Akteure | störende Einflusskräfte: Rumänien, EU, Russland stabilisierende Wirkung: OSZE, Ukraine, Russland (zeitweise) | |

Die Neuwahl zum Obersten Sowjet im Januar 1990 gewannen dann pro-rumänische Kräfte, die das Moldauische in Rumänisch umbenannten und rumänische Staatssymbole einführten.⁶⁴ Daher fürchtete die Bevölkerung russischer und ukrainischer Muttersprache (13 bzw. 13,8 Prozent) um ihre staatsbürgerlichen Rechte. So zog die Souveränitätserklärung der Republik Moldau von Juni 1990 zwei Sezessionen nach sich. Im August des Jahres spaltete sich das südliche gelegene Gagausien ab, im September dann Transnistrien östlich des Flusses Dnjestr. Ursprünglich wollten beide Regionen als Autonome Republiken in der Sowjetunion verbleiben, was nach deren Auflösung Ende 1991 aber hinfällig war.

1995 kehrten die überwiegend turksprachigen Gagausen zur Republik Moldau zurück, nachdem ihnen die Zentralregierung in Chişinău eine Territorialautonomie zugesichert hatte.⁶⁵ Die Transnistrische Moldau-

republik (russ. Pridnestrovskaja Moldavskaja Respublika, PMR) mit ihrer Hauptstadt Tiraspol beharrt dagegen bis heute auf ihrer Unabhängigkeit, auch wenn die internationale Gemeinschaft diese bislang nicht anerkennt. In der Verfassung von 1995 wird die Bevölkerung des Landes als ein »multinationales Volk« bezeichnet. Sie besteht unter anderem aus Moldauern (31,9 Prozent), Russen (30,3 Prozent) und Ukrainern (28,8 Prozent), worunter allerdings Sprachgemeinschaften verstanden werden.⁶⁶ Für Russen und Ukrainer ist es das ausschlaggebende Motiv der Abspaltung, den eigenen Status als gleichberechtigte Staatsbürger

siens], <www.gagauzia.md/pageview.php?l=ru&idc=363&nod=1&> (Zugriff am 4.2.2016).

⁶⁶ Anna Kivačuk, Demografičeskaja kartina Pridnestrov'ja [Das demographische Bild Transnistriens], in: Demoskop Weekly, Institut demografii [Demographisches Institut], Moskau, Nr. 591/592, 24.3.–6.4.2014, <<http://demoscope.ru/weekly/2014/0591/tema01.php>> (Zugriff am 4.2.2016). Die Daten basieren auf einer Volkszählung, die im November 2004 durchgeführt wurde. Die Ergebnisse des Zensus von 2014 werden Ende 2016 publiziert, vgl. »Results of Moldova's population census to be published by late 2016«, in: Government of the Republic of Moldova, Press releases, 20.10.2015, <www.gov.md/en/content/results-moldovas-population-census-be-published-late-2016> (Zugriff am 4.2.2016).

⁶⁴ Vgl. »Actions Organized on the State Flag Day«, in: *Teleradio Moldova*, 25.4.2015, <www.trm.md/en/social/programul-actiunilor-cu-ocazia-zilei-drapelului-de-stat/> (Zugriff am 4.2.2016).

⁶⁵ »Găgăuzia. An Autonomous Territorial Unit in Moldova« [gag. Avtonom Territorial Bölümlüü Gagauz], Informacija o naselenii Gagauzii [Informationen zur Bevölkerung Gagau-

zu erhalten. Denn nach einer Wiedervereinigung mit der Republik Moldau würden sie nicht nur in eine Minderheitenposition abgedrängt, sondern auch das Recht auf eine zweite Staatsangehörigkeit verlieren, das ihnen die Verfassung der PMR zugesteht.⁶⁷ Die Republik Moldau verbietet in Artikel 18 der Verfassung ausdrücklich die Mehrstaatigkeit, weil sie befürchtet, Russland oder die Ukraine könnten über Doppelstaater Einfluss nehmen.⁶⁸ Zwar ginge in einem neuen Gesamtstaat auch der Anteil der romanischsprachigen Moldauer auf knapp 70 Prozent zurück.⁶⁹ Doch gemäß Verfassung der Republik Moldau sind sie politisch tonangebend. Schließlich ist dort von einer »historischen und ethnischen Kontinuität« die Rede. Diese Formulierung unterscheidet zwischen ethnischen »Moldauern« (rum. Moldovenii) und »Menschen der Republik Moldau« (rum. popor Republicii Moldova), das heißt ihren Bürgern.⁷⁰ Demnach stellt die moldauische bzw. rumänische Sprachgemeinschaft die Urbevölkerung dar, während ukrainische und russische Bürger als Einwanderer gelten.⁷¹

Schon 1993 prüften Vertreter der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) den Vorschlag Transnistriens, eine Konföderation zu

bilden. Diese Idee wurde ebenso verworfen wie das Konzept einer Moldauischen Föderation, der Transnistrien und Gagausien als Teilstaaten beitreten sollten. Der Föderationsplan sah vor, die bestehende Konfliktstruktur zu überwinden und das Land als gemeinsamen Wirtschaftsraum zu erhalten. Deshalb plädierten die OSZE-Vertreter für einen dezentralen Staatsaufbau, bestehend aus acht bis zehn Regionen. Geplant waren die Stärkung zentralstaatlicher Elemente – etwa durch Einführung gemeinsamer Staatssymbole –, eine landesweit gültige Amtssprache und eine einheitliche Staatsbürgerschaft. Kulturelle Fragen sollten auf regionaler Ebene entschieden werden, zum Beispiel wenn es darum gehen würde, Russisch oder Ukrainisch als weitere Amtssprachen zuzulassen.⁷²

Obwohl auf internationalem Parkett um diesen ersten Föderationsplan hart gerungen wurde – schließlich ging es dabei auch um den Abzug russischer Truppen aus Transnistrien –, gab es keine Erfolge. Erst eine Initiative des russischen Premierministers Jewgenij Primakow von 1997 unter dem Titel »Moskauer Memorandum« brachte die Republik Moldau und Transnistrien zurück an den Verhandlungstisch, an dem auch Vertreter der Ukraine und der OSZE saßen. Beide Konfliktparteien erklärten sich schließlich bereit, »ihre Beziehungen im Rahmen eines gemeinsamen Staates in den Grenzen der ehemaligen Moldauischen SSR von Januar 1990 zu gestalten«.⁷³ Doch erst mit dem Kiewer Dokument von 2002 nahm der Föderationsplan für die Moldau konkret Gestalt an. Darin empfahl die Ukraine als Signatarmacht – neben Russland und der OSZE – eine Dezentralisierung des Landes, einschließlich Bildung einer zweiten Parlamentskammer für die Abgeordneten der Regionen (Art. 26). Die »staatlich-territorialen Entitäten«, deren Zahl erst noch auszuhandeln wäre, sollten mit Gesetzgebungskompetenzen ausgestattet werden.⁷⁴

Anfang 2003 begannen Chişinău und Tiraspol, eine gemeinsame Verfassung für ihren künftigen Bundesstaat auszuarbeiten. Doch kam es schon bald zu einer unerwarteten Wende. Viele Beobachter behaupten,

⁶⁷ Siehe hierzu Artikel 3 der Verfassung der PMR: Ministry of Foreign Affairs of Pridnestrovian Moldavian Republic, »Constitution of the Pridnestrovskaja Respublica«, 24.12.1995, <<http://mfa-pmr.org/en/bht>> (Zugriff am 4.2.2016). Artikel 12 der Verfassung der PMR verbürgt die Gleichstellung von Moldauisch, Russisch und Ukrainisch als Amtssprachen. Dennoch erscheinen die Websites des Außenministeriums und des Parlaments (www.vspmr.org/) nur auf Russisch und Englisch, die des Präsidenten gibt es nur auf Russisch (<http://president.gospmr.ru/ru>).

⁶⁸ The Parliament of the Republic of Moldova, *Constitution of the Republic of Moldova*, 29.7.1994, <<http://parlament.md/CadruLegal/Constitution/tabid/151/Default.aspx>> (Zugriff am 4.2.2016).

⁶⁹ Die Prozentzahlen wurden nach folgender Quelle berechnet: »Population Census 2004. Population by Nationalities and Localities, in Territorial Aspect«, in: National Bureau of Statistics of the Republic of Moldova, »Statistica Moldovei«, <www.statistica.md/pageview.php?l=en&idc=295&id=2234> (Zugriff am 4.2.2016).

⁷⁰ *Constitution of the Republic of Moldova* [wie Fn. 68]; vgl. die moldauische/rumänische Variante der Verfassung: <<http://parlament.md/CadruLegal/Constitution/tabid/151/language/ro-RO/Default.aspx>> (Zugriff am 4.2.2016).

⁷¹ Diese sogenannte dakorömische Abstammungstheorie vertrat etwa der frühere rumänische Staatspräsident Nicolae Ceauşescu. Gegen die Theorie spricht unter anderem der Umstand, dass die Sprachgemeinschaften mehr als ein Jahrtausend lang zusammenlebten, vgl. Riedel, *Die Erfindung der Balkanvölker* [wie Fn. 48], S. 201.

⁷² »Report No. 13 by the CSCE Mission to Moldova 13 November 1993«, <www.osce.org/moldova/42307?download=true> (Zugriff am 4.2.2016).

⁷³ »The Moscow Memorandum«, 8.5.1997, <www.ucdp.uu.se/gpdatabase/peace/Mol%2019970508.pdf> (Zugriff am 4.2.2016).

⁷⁴ Bruno Coppieters/Michael Emerson, *Conflict Resolution for Moldova and Transnistria through Federalisation?*, Brüssel: Centre for European Policy Studies, August 2002 (CEPS Policy Brief, Nr. 25), S. 10–22, <<http://aei.pitt.edu/11721/1/126.pdf>> (Zugriff am 4.2.2016).

Transnistrien sei plötzlich vom Föderationsplan abgerückt und habe wieder eine Konföderation gleichberechtigter Staaten präferiert.⁷⁵ Andere werfen Russland vor, eine Lösung des Transnistrien-Konflikts verhindert zu haben.⁷⁶ Denn am 17. November 2003 präsentierte der russische Präsidentenberater Dmitrij Kozak einen neuen, kontroversen Föderationsplan. Demnach hätte sich der zugesagte Abzug russischer Truppen bis zum Jahr 2020 verzögert. Darüber hinaus sollte die Republik Moldau eine asymmetrische Föderation werden, mit Gagausien als Subjekt der Föderation, das eigene Gesetzgebungskompetenzen besitzt, und Transnistrien als einzigem Gliedstaat.⁷⁷ Diese Konstruktion lässt daran zweifeln, ob das Kozak-Memorandum überhaupt ein Bundesstaaten-Modell vorsah.

Während die Ukraine und insbesondere Russland bei den Konsultationen zum Föderationsplan prominent in Erscheinung traten, nahmen EU-Vertreter darauf nur indirekt Einfluss. Sie wurden vom Staatspräsidenten der Republik Moldau, dem Kommunisten Vladimir Voronin (2001–2009), als Berater in die Verhandlungen einbezogen. Voronin hoffte darauf, nach dem Vorbild Rumäniens auch seinem Land eine EU-Beitrittsperspektive zu eröffnen.⁷⁸ Die EU ließ sich so zum Interessenvertreter der Republik Moldau machen und gab ihr Gestaltungspotential als neutraler Akteur aus der Hand. Diese Rolle verfestigte sich, als die EU im Jahr 2003 Wirtschaftssanktionen gegen Transnistrien verhängte, um Zugeständnisse von Tiraspol zu erreichen.⁷⁹ Der damit ausgeübte Druck auf die Ver-

fassungskommission brachte die Verhandlungen jedoch zum Scheitern. Im September 2006 ließ sich die transnistrische Regierung ihren Kurs in Richtung staatlicher Unabhängigkeit durch ein Referendum bestätigen. Als der belgische Außenminister daraufhin Tiraspol einen neuen Föderationsplan vorlegte, war dies nicht mehr als eine diplomatische Geste.

Eine besondere Verantwortung für das Scheitern der Föderationspläne trägt die Außenpolitik Rumäniens. Die romanischsprachigen Moldauer werden von Bukarest als Rumänen titulierte. Nur wenige Tage nach dem EU-Beitritt Rumäniens Mitte 2007 bot Präsident Traian Băsescu ihnen die rumänische Staatsbürgerschaft an.⁸⁰ Seither wird die Kohäsion des moldauischen Gesamtstaats nicht nur durch russische bzw. ukrainische Zweitstaatsbürgerschaften unterminiert, sondern ebenso durch rumänische bzw. die Unionsbürgerschaft der EU. Nach Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens mit der Republik Moldau auf dem EU-Gipfel Ende 2013 schlug Băsescu sogar vor, Rumänien mit dem Land zu vereinigen.⁸¹ Durch diese Äußerungen ruinierte die rumänische Staatsoberhaupt die Bemühungen der letzten 25 Jahre, die Republik Moldau politisch zu stabilisieren. Die abtrünnige Region Transnistrien bleibt international isoliert und ein durchaus wichtiger Akteur im Kreis der nicht anerkannten (Quasi-) Staaten.⁸² Mittlerweile ist auch der Gagausien-Konflikt wieder aufgeflammt. Bei einem Referendum im Februar 2014 verlangten die Gagausen ihr Recht auf Selbstbestimmung bzw. Sezession für den Fall, dass es zu einer Vereinigung der Republik Moldau mit Rumänien kommen sollte.

⁷⁵ International Crisis Group (ICG), *Moldova: No Quick Fix*, 12.8.2003 (ICG Europe Report Nr. 147), S. 14f, <www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/Moldova%20147.pdf> (Zugriff am 4.2.2016).

⁷⁶ Anneli Ute Gabanyi, *Die Republik Moldau im Kontext der Neuen EU-Nachbarschaftspolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2004 (SWP-Studie 46/2004), S. 17f, <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2004_S46_gbn_ks.pdf> (Zugriff am 4.2.2016).

⁷⁷ Vgl. Absatz 3.5 in: »Russian Draft Memorandum on the Basic Principles of the State Structure of a United State in Moldova (Kozak-Memorandum)«, 17.11.2003, <www.stefanwolff.com/files/Kozak-Memorandum.pdf> (Zugriff am 4.2.2016).

⁷⁸ Artem Iovenko, *Nationale Identität und außenpolitische Orientierung. Das Parteiensystem der Republik Moldau entlang ethnischer und sprachlicher Trennlinien*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2014 (SWP-Arbeitspapier FG8/1), S. 26f, <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/Iovenko_Arbeitspapier_NationaleIdentitaet.pdf> (Zugriff am 4.2.2016).

⁷⁹ Claus Neukirch, »Die OSZE-Mission in Moldau«, in: Institut

für Friedensforschung und Sicherheitspolitik, *OSZE-Jahrbuch 2003*, Baden-Baden 2003, S. 167–179 (172f), <<http://ifsh.de/file-CORE/documents/jahrbuch/03/Neukirch.pdf>> (Zugriff am 4.2.2016).

⁸⁰ Riedel, *Doppelte Staatsbürgerschaften als Konfliktpotential* [vgl. Fn. 60], S. 23f.

⁸¹ Rudolf Hermann, »Unruhe in der Republik Moldau. Das Gespenst der Sezession schreckt Chisinau«, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 17.1.2014, <www.nzz.ch/das-gespenst-der-sezession-schreckt-chisinau-1.18222997> (Zugriff am 4.2.2016).

⁸² Zwischen 2001 und 2008 existierte die Gemeinschaft nicht anerkannter Staaten (russ. *Sodružestvo nepriznannych gosudarstv*, SNG), vgl. *Sodružestvo nepriznannych gosudarstv*, unter: <<http://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/53403/%D0%A1%D0%BE%D0%B4%D1%80%D1%83%D0%B6%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE>> (Zugriff am 4.2.2016).

Ukraine: Vorschläge zur Föderalisierung von 1991 bis heute

Die heutigen Sezessionskonflikte der Ukraine hängen auf engste mit der Art ihrer Staatswerdung und insbesondere dem Schicksal der Krim zusammen. Die Bewohner der Halbinsel drohten wiederholt mit Abspaltung, um ihre Autonomierechte zu verteidigen. Denn kurz vor der Unabhängigkeitserklärung der Ukraine 1991 konnten sie ihren Status als Autonome Sozialistische Sowjetrepublik (ASSR) wiederherstellen, den ihnen Josef Stalin 1921 als damaliger Nationalitätenkommissar zugestanden und 1944 dann wieder aberkannt hatte. Seit 1954 gehörte die Krim zur Ukraine; die Ausgestaltung der Autonomierechte lag nunmehr in der Verantwortung Kiews. Zwischen Ende der 1980er Jahre und 1991 kehrten zudem rund 243 000 Krimtataren aus den zentralasiatischen Republiken in das Land ihrer Vorfahren zurück. Auch sie nahmen daher Einfluss auf die Regionalverfassung, die zwar schon 1992 ausgearbeitet wurde, jedoch erst 1999 in einer revidierten Form endgültig in Kraft treten konnte. Als der ukrainische Staatspräsident Viktor Janukowitsch am 21. Februar 2014 abgesetzt wurde, weckte dies erneut Ängste vor einem Verlust des Autonomiestatus. Entsprechend gestärkt wurden die separatistischen Kräfte. Diese erreichten mit dem Anschluss der Krim an die Russländische Föderation zwar keine staatliche Unabhängigkeit, dafür allerdings einen Republikstatus mit eigenen Gesetzgebungskompetenzen. Seit 2014 bemüht sich Moskau um eine Integration der Krimtataren, etwa durch ihre Anerkennung als Opfer der Stalin-Ära und die Zulassung ihrer Turksprache als offizielle Amtssprache neben dem Russischen und dem Ukrainischen.⁸³ Doch bleibt das Referendum über den Status der Krim von März 2014 völkerrechtlich umstritten, weil es ohne Zustimmung der ukrainischen Regierung stattfand. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen sieht im Anschluss der Krim an Russland – gemäß Resolution 68/262 – eine unrechtmäßige Annexion.⁸⁴

Dennoch sahen sich die Aufständischen in den südost-ukrainischen Gebieten Donezk und Lugansk

berufen, dem Beispiel der Krim zu folgen. Bewaffnete Kräfte rissen Anfang April 2014 in diesen Gebieten die Kontrolle an sich und riefen Volksrepubliken aus, die sich zum Föderativen Staat Neurusland zusammenschlossen. Diese Bezeichnung geht auf die gleichnamige Provinz des zaristischen Russlands zurück und veranschaulicht, wie neben der Sprachpolitik auch Geschichtsnarrative politische Legitimität schaffen können. Auf der anderen Seite bedient sich die ukrainische Regierung bei der Verteidigung des Status quo einer Geschichtspolitik, die alle ukrainischen Freiheitskämpfer des 20. Jahrhunderts zu Helden deklariert. Nach einem Gesetz von April 2015 sind auch jene zu ehren, die während des Zweiten Weltkriegs mit den nationalsozialistischen Besatzern kooperierten, um die sowjetischen Truppen aus der nach Unabhängigkeit strebenden Ukraine zu vertreiben.⁸⁵ Ein anderes Gesetz erklärt die gesamte Sowjetherrschaft zwischen 1917 und 1991 zu einem totalitären Regime. Dabei stammten maßgebliche sowjetische Parteikader und Staatsführer aus der Ukraine, so zum Beispiel Leo Trotzki, Nikita Chruschtschow oder Leonid Breschnew.

Im Gegensatz dazu machten sich schon Ende der 1980er Jahre Dissidenten der Helsinki-Gruppe wie Wjatscheslaw Tschornowil für eine unabhängige und dezentralisierte Ukraine stark, um dem vielgestaltigen Erbe Rechnung zu tragen. Zwar können West- und Ostukraine auf eine gemeinsame 1000-jährige Staatlichkeit zurückblicken, doch gingen sie nach Auflösung der Kiewer Rus im 13. Jahrhundert getrennte Wege. Während der Westen an das Königreich Polen-Litauen fiel, gelangte der Osten an Russland. Hieraus erklärt sich die historische Rivalität um diese »Grenzregion« (slawische Bedeutung des Namens »Ukraine«), die sich bis ins 20. Jahrhundert fortsetzte. Zudem war die »Karpatenukraine« Teil der Donaumonarchie, bevor sie 1919 an die Tschechoslowakei und 1945 an die Ukraine fiel. Auch der Südosten der Ukraine nahm eine besondere Entwicklung; die Industrialisierung dieser Region zog im 20. Jahrhundert Arbeitskräfte aus allen Teilen der UdSSR an, so auch aus Russland.⁸⁶

Spuren des Föderationskonzepts der Helsinki-Gruppe finden sich im Verfassungsentwurf des Jahres 1992 wieder, der für die Ukraine eine regionale Selbst-

⁸³ Mareike Aden, »Krimtataren. Russen wider Willen«, in: *Die Zeit*, 1.10.2014, <www.zeit.de/politik/ausland/2014-10/krim-tataren-ukraine-russland> (Zugriff am 4.2.2016).

⁸⁴ Hans-Joachim Hintze, »Völkerrecht und Sezession. Ist die Annexion der Krim eine zulässige Wiedergutmachung sowjetischen Unrechts?«, in: *Humanitäres Völkerrecht*, 3 (2014), S. 129–138 (136, 138), <www.ifhv.de/documents/huvi/selectedarticles/3-2014-heintze.pdf> (Zugriff am 4.2.2016).

⁸⁵ Roman Goncharenko, »Neue Spaltung der Ukraine droht«, *Deutsche Welle*, 10.4.2015, <www.dw.com/de/neue-spaltung-der-ukraine-droht/a-18374292> (Zugriff am 4.2.2016).

⁸⁶ Vgl. eingehender hierzu: Gerhard Simon, »Die Ukraine auf dem Weg – wohin?«, in: ders. (Hg.), *Die neue Ukraine. Gesellschaft, Wirtschaft, Politik (1991–2001)*, Köln 2002, S. 5–27, v.a. S. 7.

Abbildung 6
Föderationspläne für die Ukraine (1991–2016)

| | | |
|--|---|---|
| Status der Regionen bis zur Sezession | 882–1132 Kiewer Rus/Großreich 1237–1795 Mongolenherrschaft, Aufteilung des Landes in Königreich Polen-Litauen und Russisches Reich 1795–1918 Vereinigt unter der russischen Zarenherrschaft 1922–1991 Sowjetunion, als Unionsrepublik Ukraine inklusive der Karpatenukraine (ab 1945) und der Krim (1954) 1991 Wiederherstellung des Autonomiestatus der Krim 1991 Unabhängigkeitserklärung der Ukraine | Teilrepublik der UdSSR Bundesstaat A/D Zentralstaat (Dominanz einer ethn. Gruppe u. Autonomiestatut für die Krim) ↓ Bundesstaat D |
| Föderationsplan | 1988 Föderationsplan der ukrainischen Helsinki-Gruppe 1992 Verfassungsentwurf mit regionaler Selbstverwaltung für 9 bis 24 Regionen, abgelehnt (Verfassung 1996) 2000 positives Referendum über Föderalisierung d. Ukraine 2012 Russisch als zweite Amtssprache in südöstl. Regionen 2014 Regionalisierungsgesetz der Regierung Jazenjuk 2014 Russland: Föderationsplan, Annexion der Krim 2014 Sezession der Regionen Donezk und Lugansk 2014–2016 Minsker Vereinbarungen zur Reform der Ukraine als Zentralstaat mit regionalen Autonomien | ↓ Zentralstaat ↓ Bundesstaat D Dezentralisierung Sezession Dezentralisierung ↓ Zentralstaat |
| Externe Akteure | störende Einflusskräfte: Europarat, EU, USA, Russland stabilisierende Wirkung: OSZE | (Verhandlungen über Kulturaautonomie) |

verwaltung zur Diskussion stellte.⁸⁷ Doch gab es eine Kontroverse über die Zahl der zu schaffenden Länder (zwischen 9 und 24), die ohne Ergebnis endete. Zudem geriet das Föderationsmodell in Misskredit, weil man befürchtete, damit separatistischen Forderungen wie denen auf der Krim nachzugeben. Deshalb ließ man diese Option fallen. In der Verfassung von 1996 wurde die Ukraine als »unitarischer Staat« definiert (Art. 2), der sich nur ganz allgemein zum Prinzip der »Dezentralisierung« bekennt (Art. 132).⁸⁸ Darauf stützte Präsident Leonid Kutschma (1994–2005) jedoch seine Initiative von 1999 für eine Neugliederung der Ukraine; diese bestand damals aus 24 Gebieten/Regionen (ukr./russ. Oblasti), der autonomen Republik Krim und zwei Städten mit besonderem Status, Kiew und Sewastopol.⁸⁹ In einem Referendum am 16. April 2000 sprachen sich knapp 83 Prozent dafür aus, als ersten

Schritt hin zu einer größeren Verfassungsreform eine zweite Parlamentskammer für die Regionen einzurichten.⁹⁰ Doch wurde dieser Plan auf Eis gelegt, nachdem die Venedig-Kommission des Europarats interveniert hatte. Sie sah in dem Vorhaben einen Verstoß gegen die ukrainische Verfassung und drohte, das Land aus dem Europarat auszuschließen. Die Kritiker von Kutschmas Initiative, darunter das ukrainische Justizministerium, waren der Meinung, der Präsident wolle über eine Aufwertung der Regionen das Parlament entmachten und lokale Oligarchen stärken.⁹¹

Als Reaktion auf die Suspendierung der Staatsreform gründeten Regionalpolitiker 2001 die Partei der Regionen (PR), die bald zur stärksten Kraft im

⁹⁰ Vgl. »Povidomlennja central'noi vyborčoi komisii, pro pidsumky vseukrains'koho referendumu 16 kvitnja 2000 roku« [Bekanntmachung der Zentralen Wahlkommission über das Ergebnis der gesamtukrainischen Volksabstimmung vom 16. April 2000], <www.cvk.gov.ua/ows-doc/doc-ref/rez.htm> (Zugriff am 4.2.2016). Die konkreten Fragen des Referendums siehe unter: <www.cvk.gov.ua/pls/r001/webproc0r> (Zugriff am 4.2.2016).

⁹¹ Juri Silvestrow, »Das Referendum wird stattfinden trotz der Empfehlungen der Venedig-Kommission«, in: Konrad-Adenauer-Stiftung, Länderberichte, 1.4.2000, <www.kas.de/wf/de/33.2395/#> (Zugriff am 4.2.2016).

⁸⁷ Oleksij Haran, »Der regionale Faktor in der ukrainischen Politik«, in: Simon (Hg.), *Die neue Ukraine* [wie Fn. 86], S. 99–126, v.a. S. 103.

⁸⁸ Vgl. Verfassungen der Ukraine vom 28. Juni 1996, Titel IX: »Die territoriale Gliederung der Ukraine«, <www.verfassungen.net/ua/verf96-i.htm> (Zugriff am 4.2.2016).

⁸⁹ Haran, »Der regionale Faktor in der ukrainischen Politik« [wie Fn. 87], S. 122.

ukrainischen Parlament aufstieg. Ihr Vorsitzender Viktor Janukowitsch bekleidete später das Amt des Ministerpräsidenten und das des Staatspräsidenten (2010–2014). Er initiierte die Gründung des Ministeriums für Regionalentwicklung und brachte ein Gesetz auf den Weg, mit dem 2012 Russisch in den südöstlichen Regionen des Landes als zweite Amtssprache eingeführt wurde.⁹² Dennoch kam eine Reform zur Stärkung der lokalen Selbstverwaltung erst nach Janukowitschs Sturz im Februar 2014 und dem Unabhängigkeitsreferendum auf der Krim zustande.⁹³ Dies stellte die PR vor eine Zerreißprobe, weil die Parteiführung das Dezentralisierungsprojekt der neuen Regierung unter Arsenij Jazenjuk unterstützte. Nach der russischen Annexion der Krim hielt sie ihren Föderationsplan für nicht mehr durchsetzbar.⁹⁴ Offenbar radikalisierten sich nun jene regionalen Kräfte, die daran festhalten wollten. Denn nur wenige Tage später proklamierten sie die Unabhängigkeit der Regionen Donezk und Lugansk.

Der Föderationsplan war schon zuvor in Misskredit geraten, weil argumentiert wurde, er spiele russischen Hegemonialinteressen in die Hände. Tatsächlich gab Moskau dazu erstmals eine offizielle Stellungnahme ab, als der ukrainische Regierungschef Jazenjuk ein Ultimatum für den Abzug russischer Truppen von der Krim stellte und Russland daraufhin mit einer Annexion der Halbinsel drohte. Zwei Tage vor dem Krim-Referendum forderte der russische Außenminister Sergej Lawrow bei einem Treffen mit seinem amerikanischen Amtskollegen John Kerry in London, den Wahlausgang auf der Krim anzuerkennen. Zugleich unterbreitete er einen Vorschlag zur Föderalisierung der Ukraine, wobei die südöstlichen Regionen eine Finanzautonomie erhalten sollten.⁹⁵ Die USA sahen in einem

⁹² Vgl. Ministerstvo regional'noho rozvytku, budivnytva ta žytlowo-komunal'noho gospodarstva Ukrainy [Ministerium für Regionalentwicklung, Bau und kommunales Wohnungswesen der Ukraine], <www.minregion.gov.ua/> (Zugriff am 4.2.2016).

⁹³ Tatjana Ivženko, »V Ukraine načinaetsja decentralizacija vlasti« [In der Ukraine beginnt eine Dezentralisierung der staatlichen Macht], in: *Nezavisimaja gazeta* [Unabhängige Zeitung], 1.4.2014, <www.ng.ru/cis/2014-04-01/1_ukraina.html?print=Y> (Zugriff am 4.2.2016).

⁹⁴ »Partija regionov vystupila protiv federalizacija Ukrainy« [Die Partei der Regionen hat sich gegen eine Föderalisierung der Ukraine gestellt], in: *Fokus*, 5.4.2014, <<http://focus.ua/country/302437/>> (Zugriff am 4.2.2016).

⁹⁵ Bridget Kendall, »Federalizacija Ukrainy v voprosach i otvetach« [Die Föderalisierung der Ukraine. Fragen und Antworten], *BBC*, 2.4.2014, <www.bbc.com/russian/international/2014/04/140402_ukraine_federation_q_and_a>;

bundesstaatlichen Konzept keine Chance, den Zerfall der Ukraine in letzter Sekunde zu verhindern, und lehnten die Vorschläge ab.⁹⁶

Danach suchten einige europäische Staaten unter Vermittlung der OSZE nach neuen Wegen aus der Krise. Mit dem Minsker Protokoll von September 2014 konnten sie einen Waffenstillstand zwischen Russland und der Ukraine erreichen und den ukrainischen Präsidenten Petro Poroschenko dazu bewegen, im Zuge der Dezentralisierung den Gebieten Donezk und Lugansk einen Sonderstatus zuzugestehen. In den Minsker Vereinbarungen von Februar 2015 wurde schließlich eine Verfassungsreform festgeschrieben, mit der die lokale Selbstverwaltung und ein Sonderstatus der beiden abtrünnigen Gebiete verankert werden sollen. Dazu gehören das »Recht auf sprachliche Selbstbestimmung« und die Möglichkeit zur Bildung »zentraler Organe der Exekutive«.⁹⁷ Zwar wurde Anfang 2016 ein Gesetz zur Verfassungsreform ins ukrainische Parlament eingebracht. Doch schwindet derzeit die Unterstützung für Poroschenkos Kurs. Es ist ungewiss, ob die notwendige Zwei-Drittel-Mehrheit im Parlament erreicht wird oder wie ein landesweites Referendum in der Frage ausgehen würde.⁹⁸ Dabei sehen die Kritiker in einer Föderalisierung des Landes noch immer keine Alternative zur Sezession. Dennoch werden sie – wie es auch in anderen europäischen Staaten geschieht – Konzessionen an die Regionen in Form von Sonder- bzw. Autonomiestatuten machen müssen.

»RF peredala SŠA svoj plan po Ukraine: federalizacija, priznanie »referenduma« v Krymu i gosstatus russkogo jazyka« [Russland legt den USA seinen Plan für die Ukraine vor: Föderalisierung, Anerkennung des »Referendums« auf der Krim und Status des Russischen als Amtssprache], in: *ZN, UA*, 14.3.2014, <http://zn.ua/UKRAINE/rf-peredala-ssha-svoy-plan-po-ukraine-federalizacija-priznanie-referenduma-v-krymu-i-gosstatus-russkogo-jazyka-tekst-dokumenta-141166_.html> (Zugriff am 4.2.2016).

⁹⁶ »Promises of Diplomacy But No Advances in Ukraine Talks«, in: *The New York Times*, 30.3.2014, <www.nytimes.com/2014/03/31/world/europe/kerry-and-russian-counterpart-meet-on-ukraine-crisis.html?_r=0> (Zugriff am 4.2.2016).

⁹⁷ »Der Maßnahmenkomplex zur Umsetzung der Minsker Vereinbarungen«, in: *Ukraine Nachrichten*, 12.2.2015, <http://ukraine-nachrichten.de/ma%C3%9Fnahmenkomplex-umsetzung-minsker-vereinbarungen_4202_politik/>; russisch: <www.osce.org/ru/cio/140221?download=true> (Zugriff am 4.2.2016).

⁹⁸ Timothy Ash, »Ukraine's Constitutional Reform Conundrum«, *KyivPost*, 25.1.2016, <www.kyivpost.com/article/opinion/op-ed/timothy-ash-ukraines-constitutional-reform-conundrum-406630.html> (Zugriff am 4.2.2016).

Konsequenzen für aktuelle Sezessionskonflikte innerhalb der EU

Sezessionskonflikte sind längst nicht mehr auf den Nachbarschaftsraum der EU begrenzt, sondern fordern zunehmend die Mitgliedstaaten der Union selbst heraus. Denn das Dezentralisierungsprojekt der Europäischen Gemeinschaft Mitte der 1980er Jahre hat auch solche politischen Kräfte gestärkt, die für ihre Regionen die staatliche Unabhängigkeit anstreben. Sie haben sich organisiert und sind – etwa in Gestalt der Europäischen Freien Allianz (EFA) – sogar im EU-Parlament programmatisch präsent.⁹⁹ Dass sich die Sezessionskonflikte am Rande Europas krisenhaft zuspitzen haben, ist für die Unabhängigkeitsbewegungen innerhalb der EU kaum ein Thema. Sie sehen darin weniger ein Problem, sondern eher eine Ermutigung, auch wenn sie sich offiziell von territorialen Abspaltungen wie im Fall der Krim distanzieren.¹⁰⁰ Jene Akteure wiederum, die den Föderalismus als geeignetes Instrument für einen innerstaatlichen Interessenausgleich betrachten, wirken eher hilflos angesichts der gescheiterten Föderationspläne in den aktuellen Krisenregionen. Die EU-Mitglieder werden nicht umhinkommen, sich intensiver mit Sezessionismus auseinanderzusetzen und Alternativen zu finden, die für alle Beteiligten akzeptabel sind.

Deshalb soll in diesem Kapitel noch einmal systematisch der Frage nachgegangen werden, woran genau die oben vorgestellten Föderationspläne gescheitert sind und ob es nicht doch politische Gestaltungsspielräume gegeben hätte, um Abspaltungen zu verhindern oder sogar rückgängig zu machen. In einem zweiten Schritt können diese Erfahrungen genutzt werden, um die Gefahr von Sezessionsprozessen innerhalb der EU besser einzuschätzen. Auf einer solchen Grundlage ist leichter zu beurteilen, ob sich Föderationskonzepte zur Konfliktlösung anbieten – und wenn ja, welche. Näher beleuchtet werden jene beiden EU-Regionen, die in den letzten zwei Jahren

mit Unabhängigkeitsforderungen mediale Aufmerksamkeit auf sich gezogen haben, nämlich Schottland und Katalonien. Zwar haben diese und andere Fälle jeweils ihre Besonderheiten. Dennoch werfen sie Fragen zur künftigen Gestaltung des politischen Systems der EU auf, die alle Mitgliedstaaten gleichermaßen betreffen.

Erfahrungen aus den Sezessionskonflikten im EU-Nachbarschaftsraum

Ohne Zweifel haben auch die vier untersuchten Sezessionskonflikte am Rande der EU jeweils ihre eigene Geschichte, eine spezifische Konfliktkonstellation und ein besonderes internationales Umfeld. Dennoch lassen sich in vergleichender Perspektive einige Erkenntnisse gewinnen, die allgemeine Schlussfolgerungen zulassen. Letztere können in acht Punkten zusammengefasst werden:

- ▶ 1. Hat eine Region ihre Unabhängigkeit erst einmal erklärt, ist es schwerer, eine Konfliktlösung zu finden. Denn zu diesem *Zeitpunkt* muss die internationale Staatengemeinschaft bereits über eine mögliche Anerkennung entscheiden. Dadurch erhöht sich die Zahl der Länder, die über eine Friedenslösung verhandeln.
- ▶ 2. Das spricht letztlich für Präventionsmaßnahmen im Vorfeld des Sezessionskonflikts. Doch ist dafür ein innerstaatlicher *Schlichtungsmechanismus* nötig, den es entweder (noch) nicht gibt oder der nicht mehr funktioniert. Über Föderationspläne könnte ein solcher Mechanismus implementiert werden.
- ▶ 3. Ist die Sezession vollzogen, können *externe Kräfte* die Rolle des Schlichters übernehmen und eine Lösung des ursprünglich innerstaatlichen Konflikts anstoßen. Doch nicht immer erweist sich der Einfluss externer Akteure als stabilisierend; schließlich haben sie ihre regionalen oder globalen Eigeninteressen.
- ▶ 4. In den untersuchten Beispielen haben *Nachbarstaaten* die Sezession ausgelöst. Deshalb wurden sie in die Friedensverhandlungen einbezogen. Doch das reicht nicht aus, um ein Föderationsmodell erfolgreich zu implementieren (wie die Dayton-

⁹⁹ European Free Alliance, »Self-determination in power: Power to self-determination!«, 2.2.2016, <[www.e-fa.org/services/news-single-view/?tx_ttnews\[tt_news\]=950&cHash=57ba49383ea16f37378bbcfbd3cde27d](http://www.e-fa.org/services/news-single-view/?tx_ttnews[tt_news]=950&cHash=57ba49383ea16f37378bbcfbd3cde27d)> (Zugriff am 4.2.2016).

¹⁰⁰ Artur Mas, »Referenden auf Krim und in Katalonien nicht vergleichbar«, *Euronews*, 26.3.2014, <<http://de.euronews.com/2014/03/26/artur-mas-referenden-aufkrim-und-in-katalonien-nicht-vergleichbar/>> (Zugriff am 4.2.2016).

Verfassung für Bosnien-Herzegovina von 1995 zeigt). Die Nachbarn müssen sich darüber hinaus bereit erklären, die Souveränität des neuen Bundesstaates zu respektieren (wie im Falle des Annan-Plans für Zypern von 2004).

- ▶ 5. Nachbarstaaten nehmen über Ethnizität, Muttersprache oder Religionszugehörigkeit oftmals Einfluss auf separatistische Akteure und Regionen. Als stabilisierend erweisen sich deshalb die *Bundesstaaten-Modelle A und D* (Abb. 1, S. 11), bei denen kulturelle Elemente keine Rolle für die Wahrnehmung der Selbstverwaltungsrechte der Gliedstaaten spielen (wie beim Kiewer Dokument für die Republik Moldau, 2002).
- ▶ 6. Alle vier untersuchten Länder sind selbst durch Sezession aus einem Vorgängerstaat (Zypern: Großbritannien) oder einer Föderation (Bosnien-Herzegovina; Jugoslawien; Moldau und Ukraine: Sowjetunion) hervorgegangen. Angesichts solcher Erfahrungen bevorzugen die meisten Länder Europas als Staatsform den *Zentralstaat*, der für manche ohne Autonomiestatute bleiben soll. Denn auch diese können – wie im Fall der Krim – ein Sprungbrett in die Eigenstaatlichkeit sein.
- ▶ 7. Diese skeptische bis ablehnende Haltung gegenüber Autonomien und föderalen Modellen deckt sich nicht mit den Zielen der *europäischen Integration*, die auf dem Prinzip der Subsidiarität und der regionalen Selbstverwaltung beruht. Das haben die EU-Mitglieder den Ländern des Nachbarschaftsraumes nicht hinreichend deutlich gemacht, auch nicht jenen, die mittlerweile der EU assoziiert sind.
- ▶ 8. Die abtrünnigen Regionen wollen als Völkerrechtssubjekt anerkannt werden. Doch keine von ihnen konnte dieses Ziel mit der Sezession erreichen. Daher ist denkbar, dass sie sich für die Rückkehr in ein föderales System gewinnen lassen, wenn ihr Gliedstaat eine *eingeschränkte Völkerrechtssubjektivität* erhalten würde (Bundesstaat D).

Großbritannien: Diskurse um Föderalisierung statt »Devo-Max«

Im Falle Großbritanniens ist der Zeitpunkt für eine Diskussion über Föderalisierungspläne derzeit sehr günstig. Bei dem Referendum über die Unabhängigkeit Schottlands im September 2014 votierte zwar eine Mehrheit für den Verbleib im Vereinigten Königreich. Die britische Regierung legte das Thema dennoch nicht ad acta. Vielmehr beauftragte sie bereits einen Tag nach Bekanntgabe des Ergebnisses die überparteiliche Smith-Kommission, die Frage zu prüfen, wie und in welchem Umfang die Autonomierechte Schottlands ausgebaut werden könnten und sollten.¹⁰¹ Die Kommission gab zwei Monate später konkrete Empfehlungen für eine Reform des Schottland-Gesetzes von 1998; diese wurde am 21. März 2016 vom britischen Unterhaus nach dritter Lesung gebilligt.¹⁰² Doch Schottlands Ministerpräsidentin Nicola Sturgeon machte bereits deutlich, dass sie sich mit den vorgeschlagenen Zugeständnissen Westminsters nicht zufriedengeben wird. Sie verlangt unter anderem eine volle Selbstverwaltung bei Körperschaftssteuer, sozialen Sicherungssystemen, Arbeitsmarktpolitik und Mindestlohn.¹⁰³

So bestätigt dieses Fallbeispiel den dynamischen Charakter des Autonomiemodells und damit die Bedenken jener Kritiker, die die Kompromisslosigkeit des Zentralstaats gegenüber Anhängern autonomer Sonderrechte verteidigen. Es scheint sich zu bewahren, dass Regionalisten mit den erreichten Autonomierechten stets unzufrieden sind und ihre Forderungen so lange nach oben schrauben, bis die Schmerzgrenze erreicht ist. Damit aber hängt über dem Autonomiesystem stets das Damoklesschwert einer möglichen Abspaltung. Eine entsprechende Entwicklung begann in Großbritannien, als 1997/98 Regionalautonomien für Nordirland, Schottland und Wales eingeführt wurden. Zwanzig Jahre zuvor war ein erster Versuch zur Regionalisierung des Vereinigten Königreichs (engl. *devolution*), der sogenannte Callaghan-

¹⁰¹ HM Government, *Scotland in the United Kingdom. An Enduring Settlement*, London, Januar 2015, S. 11, <www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/397079/Scotland_EnduringSettlement_acc.pdf> (Zugriff am 4.2.2016).

¹⁰² UK Parliament, *Scotland Bill 2015–16*, <<http://services.parliament.uk/bills/2015-16/scotland.html>> (Zugriff am 4.2.2016).

¹⁰³ »Scottish Devolution: What Next for Scotland?«, *BBC News*, 27.5.2015, <www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-32810553> (Zugriff am 4.2.2016).

Plan (1979) der britischen Labour Party, gescheitert. Die Tatsache, dass damals eine Mehrheit der schottischen Bevölkerung in einem Referendum die Einführung eines eigenen Regionalparlaments ablehnte, deutet darauf hin, dass die Idee der »Devolution« anfangs lediglich ein Elitenkonzept war, mit dem die Parteien auf Wählerfang gingen.

Diese Beobachtung bestätigt sich durch die Arbeit der Calman-Kommission, die 2008 eingesetzt wurde, um die Dezentralisierung zu evaluieren. Statt die Untersuchung landesweit durchzuführen, beschränkte sich die Kommission auf Schottland, um dann festzustellen, dass die Einführung der Autonomie ein Erfolg gewesen sei, diese jedoch weiterentwickelt werden müsse. Nebenbei bemerkt waren die maßgeblichen britischen Politiker gebürtige Schotten – nicht nur der ehemalige Premierminister Tony Blair (1997–2007), sondern auch der damalige Schottland-Minister Jim Murphy (2008–2010) sowie Premierminister Gordon Brown (2007–2010). Ihre Darstellung vom erfolgreichen britischen Autonomiesystem hatte bald alle Parteien des Landes überzeugt, nur nicht die Schottische Nationalpartei (Scottish National Party, SNP). Sie gab sich nicht zufrieden mit der Empfehlung der Calman-Kommission, eine »Devo-Max« – das heißt eine maximale Autonomie – zu realisieren. Vielmehr forderte die SNP seit 2010 ein Referendum über Schottlands Unabhängigkeit.¹⁰⁴ Dank wiederholter Wahlerfolge konnte sie sich damit gegenüber der Zentralregierung durchsetzen und ihr das Edinburgh Agreement von Oktober 2012 abringen. Darin erklärte sich Westminster bereit, den Ausgang eines schottischen Referendums zu akzeptieren und gegebenenfalls Verhandlungen mit der Regionalregierung über eine Sezession aufzunehmen.

Zu dieser Zeit war Großbritanniens Öffentlichkeit der konzeptionelle Unterschied zwischen Regionalisierung und Föderalisierung kaum bewusst. Darauf verweisen Publikationen des britischen Forschungsinstituts The Federal Trust, in der die Devolution in den Kontext eines nationalen und sogar europäischen Föderalisierungsprozesses gestellt wird.¹⁰⁵ Hier hat

ganz offensichtlich erst die Entscheidung, ein Referendum über Schottland abzuhalten, ein Umdenken in Gang gesetzt. Denn mit dem Bericht der McKay-Kommission von März 2013 wurden erstmals Defizite beim Namen genannt, die im Zuge der Devolution zutage getreten waren. Als das wohl größte Versäumnis gilt heute die fehlende Dezentralisierung Englands außerhalb der Hauptstadt London.¹⁰⁶ Obwohl die Engländer mit 84 Prozent die große Mehrheit der britischen Bevölkerung stellen, verfügen sie über kein eigenes Regionalparlament. Um diese Mängel anzugehen, hat Premierminister David Cameron im Juli 2015 – kurz nach seiner Wiederwahl – unter dem Motto »English Votes for English Laws« (EVEL) erste Reformvorschläge unterbreitet. Demnach soll das Stimmrecht im britischen Unterhaus auf die englischen Abgeordneten begrenzt werden, wenn das betreffende Gesetzesvorhaben nur englische Interessen berührt.¹⁰⁷

Doch diese Regierungsinitiative hat nicht etwa die Wogen geglättet, sondern eine parteiübergreifende Debatte über die Föderalisierung Großbritanniens angestoßen. Vor diesem Hintergrund wurde im Oktober 2015 ein »English Grand Committee« als Ausschuss des britischen Unterhauses gegründet. In dem neuen Gremium sollen sich künftig alle 533 englischen Abgeordneten versammeln, um über die Belange ihres Landesteils zu entscheiden. Diese Institutionalisierung geht jedoch dem Verein Konservativer Rechtsanwälte nicht weit genug. In einer Fachpublikation bemängelt er, die britische Devolution habe ein quasi-föderales System hervorgebracht, das durch seine asymmetrische Struktur zu ungleichen Rechtsverhältnissen führe. Als Alternative schlägt die Gruppe weitere institutionelle Reformen vor, die Großbritannien zu einem föderalen Staat machen sollen. Sie empfiehlt, auch für England ein Regionalparlament zu schaffen – neben denen in Nordirland, Schottland und Wales – und Westminster in ein

kingdom-a-federal-perspective/uk-devolution/> (Zugriff am 4.2.2016).

106 Report of the Commission on the Consequences of Devolution for the House of Commons, 25.3.2013, <<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130403030652/http://tmc.independent.gov.uk/report-of-the-commission-on-the-consequences-of-devolution-for-the-house-of-commons/>> (Zugriff am 4.2.2016).

107 Cabinet Office, *English Votes for English Laws: An Explanatory Guide to Proposals*, Juli 2015, <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/441848/English_votes_for_english_laws_explanatory_guide.pdf> (Zugriff am 4.2.2016).

104 Sabine Riedel, *Das Referendum über die Unabhängigkeit Schottlands (18.9.2014). Politische Hintergründe und Folgen für die Zukunft Europas*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2014 (SWP-Arbeitspapier FG8, 2/2014), S. 11, <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/AP-Riedel-Schottlandreferendum-9-9-2014.pdf> (Zugriff am 4.2.2016).

105 Andrew Blick/George Jones, *A Federal Future for the UK: the Options*, Juli 2010, <<http://fedtrust.co.uk/the-united->

Parlament auf Bundesebene umzuwandeln.¹⁰⁸ Der Wahlerfolg der Tories 2015 und Camerons Initiative für eine landesweite Staatsreform haben mittlerweile nicht nur die Liberalen überzeugt, sondern auch innerhalb der Labour Party ein Umdenken bewirkt. Lange Zeit sperrten sich deren Abgeordnete gegen ein englisches Regionalparlament und begnügten sich mit einer Devolution auf kommunaler Ebene. Doch nach einem Wechsel an der Parteispitze wurde auch Labour vom Reformeifer erfasst. Ihr neuer Vorsitzender Jeremy Corbyn sieht in einer Föderalisierung Großbritanniens den richtigen Weg, um den Gesamtstaat zu erhalten; er möchte dieses Projekt aber mit einer Reform des Oberhauses verknüpfen.¹⁰⁹

Insgesamt stehen die Chancen für eine grundlegende Staatsreform in Großbritannien nicht schlecht. Sollte das anvisierte Projekt einer Föderalisierung des Vereinigten Königreichs gelingen, wäre dies selbst für eine der traditionellen europäischen Demokratien ein außergewöhnlicher Erfolg. Umso interessanter ist die Frage, was die Briten anders machen bzw. gemacht haben als jene Staaten am Rande der EU, die bislang keine Lösung ihrer schwelenden Sezessionskonflikte erreichen konnten. Um hier zu einer Antwort zu gelangen, soll zunächst einmal geklärt werden, wie sich das britische Beispiel in die Erfahrungen einordnet, die andere Länder mit Föderationsplänen gemacht haben. Entsprechend den oben formulierten acht Punkten (S. 27f) ergibt sich folgendes Bild:

Der Fall Großbritannien stützt zunächst die These, dass der Zeitpunkt eine ganz entscheidende Rolle spielt (Punkt 1). Denn die Föderalisierung des Vereinigten Königreichs hat schon allein deshalb größere Erfolgchancen, weil die angedrohte Sezession Schottlands noch nicht erfolgt ist und der Zentralstaat keine der angekündigten Sanktionen eingeleitet hat. Eine wesentliche Erfahrung betrifft die innerstaatlichen Schlichtungsmechanismen (Punkt 2). Trotz mancher Krisenmomente sind sie im britischen Fall immer intakt geblieben. Zurückführen lässt sich dies zweifellos auf die langen Traditionen und strukturellen Errungenschaften der britischen Demokratie. Dies gilt etwa für die Parteienkonkurrenz, die Rolle von Referenden

als Instrument direkter Demokratie oder den Einsatz von Kommissionen. Dennoch bedarf es letztlich rationaler Entscheidungen aller beteiligten Akteure, um diese Spielregeln auch aufrechtzuerhalten.

Dank der Flexibilität ihres politischen Systems ist es den Briten gelungen, die innerstaatlichen Konflikte weitgehend selbst zu lösen und den Einfluss externer Kräfte auf ein Minimum zu reduzieren (Punkt 3). Denn man sollte nicht vergessen, dass auch in diesem Sezessionsfall der außenpolitische Kontext relevant ist. Die schottische Regionalregierung versteht sich als pro-europäische Kraft; angesichts dessen erhoffte sie sich die Unterstützung Brüssels und Sympathien aus anderen Regionen Europas. Wäre das Referendum 2014 nämlich positiv ausgefallen, hätte eine Abspaltung vom Vereinigten Königreich nach den EU-Verträgen auch ein Ende von Schottlands EU-Mitgliedschaft bedeutet. Einen solchen Konfliktfall wollte Edinburgh vermeiden. Entgegen den schottischen Erwartungen aber hielt sich die EU-Kommission zunächst mit Stellungnahmen zurück und gab schließlich zu erkennen, dass sich die Schotten keine Hoffnungen auf eine Ausnahmeregelung machen sollten (Punkt 4).¹¹⁰

Zwar wurden in diesem Sezessionskonflikt auch kulturelle und historische Faktoren angeführt, um eine nationale Differenz zwischen Schotten und Briten zu untermauern. Allerdings standen sie nicht im Vordergrund der Debatte, da sie sich auf Legenden und weniger auf belastbare Fakten stützen. So kam die politische Union zwischen dem schottischen und dem englischen Königreich 1707 nicht etwa nach einer militärischen Eroberung zustande. Vielmehr beruhte sie auf einem Unionsvertrag (Act of Union), den beide Parlamente zuvor verabschiedet hatten. Danach wurde das britische Parlament (House of Commons) neu gegründet, und die schottischen Notabeln zogen in das gemeinsame Oberhaus (House of Lords) ein. In der gegenwärtigen Phase der Föderalismusdebatte ist noch nicht absehbar, auf welches Bundesstaatenmodell der Reformprozess hinauslaufen wird. Unter den Vorschlägen der Konservativen dominieren die politischen Kriterien (Bundesstaat A/D, Punkt 5), während bei Labour nach dem Vorbild ihrer Devolution auch kulturelle bzw. sprachliche Kriterien mitschwingen könnten (Bundesstaat B/C, Punkt 8).

¹⁰⁸ Society of Conservative Lawyers, *Our Quasi-federal Kingdom. A Report of a Working Party of the Society of Conservative Lawyers*, September 2014, S. 10, <www.conservativelawyers.com/files/Our_Quasi-Federal_Kingdom.pdf> (Zugriff am 4.2.2016).

¹⁰⁹ Nicolas Christian, »Jeremy Corbyn Favours Federal UK to Save Union«, in: *The Scotsman*, 27.9.2015, <www.scotsman.com/news/uk/jeremy-corbyn-favouring-federal-uk-to-save-union-1-3899422> (Zugriff am 4.2.2016).

¹¹⁰ Andrew Marr, »Scottish Independence: Barroso Says Joining EU Would Be ›Difficult‹«, *BBC*, 16.2.2014, <www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-26215963> (Zugriff am 4.2.2016).

Schließlich bestätigt sich die Annahme, dass bei Staatsreformen eigene historische Erfahrungen mit einfließen. In diesem Fall scheint der britische Zentralstaat aus der Geschichte der Dekolonisation gelernt zu haben, dass man nach Unabhängigkeit strebende Regionen nur mit guten Argumenten halten kann. London hat deshalb schon vor 20 Jahren eine Dezentralisierung angestoßen und ergreift heute die Chance zur Föderalisierung, um das Vereinigte Königreich politisch zusammenzuhalten (Punkte 6 und 7).

Spanien zwischen Ausbau des Autonomiesystems und Föderalisierung

Das Autonomiesystem Spaniens hat sich wie jenes Großbritanniens im Zuge eines Demokratisierungsprozesses entwickelt. Dabei standen nach dem Tod von Diktator Francisco Franco 1975 zunächst verschiedene Wege offen. Die Reformkräfte unter Ägide des neuen spanischen Königs Juan Carlos verwarfen aber das Konzept eines spanischen Bundesstaates. Denn sie fürchteten schon damals, dass insbesondere der katalanische Nationalismus über föderale Strukturen ein Selbstbestimmungsrecht einfordern und somit die Einheit des Landes in Frage stellen könnte. So blieb Spanien als Zentralstaat erhalten. Doch stieß die neue demokratische Verfassung von 1978 eine Neugliederung des Landes an, die über einen Zeitraum von vier Jahren realisiert wurde. 50 spanische Provinzen schlossen sich zu insgesamt 17 Autonomen Gemeinschaften zusammen, die schließlich mit Madrid jeweils eigene Autonomiestatute aushandelten.

Eine weitere Parallele zur britischen Devolution zeigt sich darin, dass jene Region, die als Erste den Gesprächsfaden mit der Zentralregierung aufnahm und heute die weitreichendsten Autonomierechte genießt, mit ihrem Status unzufrieden geblieben ist. So kämpft Katalonien nach wie vor gegen die Abgabe von Steuereinnahmen an den Zentralstaat und um außenpolitische Kompetenzen, die nach der spanischen Verfassung ausschließlich Madrid besitzt.¹¹¹ Im Jahr 2005 legte Barcelona der Zentralregierung ein vom Regionalparlament verabschiedetes neues Autonomiestatut vor, in dem die Anerkennung der

Katalanen als eigene Nation gefordert wird. Doch damit wurde das Mandat der Autonomen Gemeinschaft Katalonien überschritten. Denn in der spanischen Verfassung ist der Terminus »Nation« für die spanische Willensnation reserviert; er umfasst alle Staatsbürger des Landes, einschließlich die Kataloniens. Die Regionalregierung in Barcelona dagegen betrachtet die postulierte katalanische Nation nicht als Teil des spanischen Volkes, sondern als eine davon sprachlich getrennte Gemeinschaft. Somit gewinnt der Faktor Sprache – hier die katalanische Muttersprache – eine nations- und staatsbildende Bedeutung. Denn von diesem (Kultur-) Nationsbegriff leiten die Katalanen ihre Forderung nach Selbstbestimmung und staatlicher Unabhängigkeit ab.¹¹²

Diese und andere Punkte des neuen katalanischen Autonomiestatuts kritisierte die damalige sozialistische Regierung Spaniens, doch akzeptierte sie schließlich eine leicht revidierte Fassung, so dass das Statut 2006 in Kraft treten konnte. Nach Klagen konservativer Abgeordneter urteilte das Verfassungsgericht im Jahr 2010, noch immer seien 14 Artikel des neuen Statuts verfassungswidrig, darunter die Forderung nach dem Nationsstatus.¹¹³ Angesichts dieser Rechtslage entschied sich Kataloniens neugewählter Ministerpräsident Artur Mas, nun auf politischer Ebene Kurs auf die staatliche Unabhängigkeit zu nehmen. Zunächst unterstützte er lokale Referenden, bei denen sich im Zeitraum von 2009 bis 2011 bereits Mehrheiten für einen unabhängigen, demokratischen und sozialen Rechtsstaat Katalonien fanden. Damit sollte die Legitimität eines regionalen Referendums vorbereitet werden, das dann für den 9. November 2014 angesetzt wurde. Da Madrid die Abstimmung für verfassungswidrig erklärte, fand sie als eine nichtbindende Volksbefragung statt. Das Ergebnis war zwar eindeutig – rund 81 Prozent der Teilnehmer votierten für einen unabhängigen katalanischen Staat.¹¹⁴ Die

¹¹² Sabine Riedel, *Die Befragung zur Unabhängigkeit Kataloniens* (9.11.2014). *Ergebnisse, Hintergründe und Herausforderungen für Europa*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2014 (SWP-Arbeitspapier FG8, 3/2014), v.a. S. 11f, <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/AP-Riedel-Katalonien-26-11-2014.pdf> (Zugriff am 4.2.2016).

¹¹³ Tribunal Constitucional de España, *Sentencia 31/2010, de 28 de junio de 2010* [Urteil 31/2010 vom 28. Juni 2010], <<http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/en/Resolucion/Show/6670>> (Zugriff am 4.2.2016).

¹¹⁴ »2.3 million Catalans Participated in November 9's Symbolic Vote with 100% of Ballots Counted«, *Catalan News Agency*, 10.11.2014, <www.catalannewsagency.com/politics/item/2-3-million-catalans-participated-in-november-9-s>

¹¹¹ Harald Barrios, »Das politische System Spaniens«, in: Wolfgang Ismayr (Hg.), *Die politischen Systeme Westeuropas*, Opladen 1997, S. 549–587 (582); vgl. Ministerium Governance and Institutional Relations unter: Generalitat de Catalunya, <www.parlament2015.cat/en/details/noticia/27092015-1.html> (Zugriff am 4.2.2016).

Wahlbeteiligung lag allerdings nur bei 37 Prozent; letztlich hatten also nicht mehr als 30 Prozent aller Wahlberechtigten für die Abspaltung gestimmt.

Ministerpräsident Mas wollte seinen Kurs mit einem weiteren demokratischen Instrument absichern, nämlich durch Wahlen zum katalanischen Parlament. Einen ersten Versuch hatte er mit vorgezogenen Neuwahlen im November 2012 gestartet. Damit konnte er öffentlich für seine Strategie werben, Katalonien bis zum Jahr 2020 in die Unabhängigkeit zu führen. Zwar wuchs mit der Wahl nicht das Lager der Abspaltungsbefürworter, doch konnte Mas nun eine geeignete Koalition für sein neues Regierungsprogramm einer »nationalen Transformation« bilden. Nachdem bei der Volksbefragung von 2014 der Erfolg ausgeblieben war, nutzte Mas die Parlamentswahlen Ende September 2015 für eine weitere Konfrontation mit Madrid. Er versprach im Wahlkampf, Katalonien in spätestens 18 Monaten zum unabhängigen Staat zu machen, sollte er im Amt bestätigt werden. Sein Drei-Parteien-Bündnis erreichte dann wohl eine Parlamentsmehrheit, aber nicht die absolute Mehrheit der Wählerstimmen. Deshalb sah sich Mas gezwungen, das Amt des Regierungschefs an Carles Puigdemont abzugeben. Dieser setzt den eingeschlagenen Weg zu einem katalanischen Staat mit neuer Kraft fort.¹¹⁵

Mittlerweile beeinflusst die Sezessionsfrage die Politik auf gesamtstaatlicher Ebene. Bei den Parlamentswahlen im Dezember 2015 verlor Spaniens konservativer Ministerpräsident Mariano Rajoy an Stimmen, weil er einem Dialog mit der katalanischen Regionalregierung aus dem Weg gegangen war und sich auf geltendes Recht zurückgezogen hatte. Danach beauftragte König Felipe VI. zunächst den Sozialisten Pedro Sánchez mit der Regierungsbildung – einen Politiker, der sich im Wahlkampf als Anhänger eines föderalen Spaniens präsentiert hatte.¹¹⁶

Sánchez' Sozialistische Arbeiterpartei (PSOE) stützt sich programmatisch auf die Anfänge der spanischen Demokratie. Im Jahr 1873 forderte die erste Nationalversammlung mit ihrem Verfassungsentwurf, das Königreich in eine föderale Republik umzuwandeln,

symbolic-vote-with-100-of-ballots-counted> (Zugriff am 4.2.2016).

115 Leo Wieland, »Barcelonas Endspiel. Puigdemonts Unabhängigkeitsplan«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12.1.2016.

116 »Sánchez se confiesa más próximo al reformismo de Valls que a Corbyn« [Sánchez steht dem Reformismus von Valls näher als dem von Corbyn], in: *El País*, 26.10.2015, <http://politica.elpais.com/politica/2015/10/23/actualidad/1445595648_819903.html> (Zugriff am 4.2.2016).

die aus 17 Provinzen bestehen würde. Auch Kuba und Puerto Rico zählte man dazu, während Spaniens übrige Kolonien in Asien und Afrika unabhängig werden sollten (Art. 1 und 2).¹¹⁷ Zwar scheiterte der Verfassungsentwurf, doch die föderalistische Idee blieb präsent. Einen weiteren Versuch, das Land zu föderalisieren, unternahm der katalanische Sozialist Rafael Campalans, der als Vertreter Barcelonas bei Gründung der Zweiten Spanischen Republik (1931–1939) mitwirkte. Obwohl auch ihm der Erfolg versagt blieb, erhielten die drei Regionen Katalonien, Baskenland und Galicien nun Autonomiestatute. Eine dritte Chance bot sich nach Ende der Franco-Diktatur, und auch hier setzte sich das Autonomiemodell durch. Der katalanische Zweig der PSOE hielt jedoch immer am föderalen Gedanken fest und beteiligte sich an einem Föderationsentwurf der spanischen Sozialisten von Juli 2013. Demnach sollen die Autonomen Gemeinschaften in Gliedstaaten eines gemeinsamen Bundesstaates überführt (Punkt 23.2) und die Kompetenzen zwischen zentralstaatlicher und regionaler Ebene neu verteilt werden (Punkt 24). Hinzu kämen institutionelle Reformen wie die Schaffung einer zweiten Kammer, in der die Regionen vertreten sind (Punkt 27).¹¹⁸

In Auseinandersetzung um das neue katalanische Autonomiestatut von 2005 war in Barcelona eine neue Regionalpartei mit Namen Ciudadanos entstanden. Sie kandidierte 2015 landesweit und wurde mit einem Stimmenanteil von 13,9 Prozent zur viertstärksten Kraft im spanischen Parlament. Der Name der Partei – deutsch »Staatsbürger« – ist Programm. Es geht ihr darum, die von der Verfassung garantierten Bürgerrechte zu verteidigen, auch gegen nationalistische und separatistische Ideologien. Sie kritisiert die rechtlichen Asymmetrien des spanischen Autonomiesystems und sieht im Föderalismus eine politische Alternative. Parteichef Albert Rivera hält – anders als die PSOE – dieses Projekt aber nur über einen mehrjährigen Konsultationsprozess zwischen den Autono-

117 *Proyecto de Constitución federal de la 1ª República española, 1873* [Entwurf einer föderalen Verfassung der Ersten Spanischen Republik, 1873], <<https://reformafederal.files.wordpress.com/2013/09/34117553-constitucion-federal-espanyola-1871.pdf>>; vgl. auch die katalanische Stiftung Fundació Rafeal Campalans, <www.fcampalans.cat/index.php> (Zugriff am 4.2.2016).

118 Partido Socialista Obrero Español [Spanische Sozialistische Arbeiterpartei], *Hacia una estructura federal del Estado* [Auf dem Weg zu einer föderalen Staatsstruktur], Granada, 6.7.2013, <https://reformafederal.files.wordpress.com/2013/07/ct_territorial.pdf> (Zugriff am 4.2.2016).

men Gemeinschaften für realisierbar.¹¹⁹ Optimistischer zeigt sich dagegen die Bewegung Linke Föderalisten, die sich Ende 2012 ebenfalls in Barcelona gegründet hat. In ihr engagiert sich die Mitte der katalanischen Gesellschaft; vertreten sind Wissenschaftler und Künstler, die sich mit Nationalismus und Separatismus auseinandersetzen und diesen Konzepten ein föderales, zwei- oder mehrsprachiges Spanien entgegengesetzt wollen.¹²⁰

Die Anhänger des Föderalismus sind also gestärkt aus den spanischen Parlamentswahlen von 2015 hervorgegangen. Möglich wäre, dass PSOE und Ciudadanos die Regierung bilden, sollten beide Parteien auch die Protestbewegung Podemos für ihre Ziele gewinnen.¹²¹ Deshalb schneidet Spanien im Vergleich zu anderen Sezessionsbeispielen recht gut ab. Zur Beurteilung soll im Folgenden wiederum das oben vorgestellte Acht-Punkte-Schema herangezogen werden (vgl. S. 27f). Der Zeitpunkt für eine Diskussion über alternative Föderationsmodelle ist gegenwärtig noch immer günstig (Punkt 1). Bislang haben die Katalanen ihre Verbindung zu Madrid nicht abreißen lassen, so dass die neue spanische Regierung – auch unter einer etwaigen konservativen Führung – weiterhin politische Gestaltungsspielräume hat und Gesprächsangebote machen kann (Punkt 6). Ähnlich wie im Falle Großbritanniens funktionieren auch hier innerstaatliche Schlichtungsmechanismen wie Wahlen, Volksbefragungen und Aktivitäten von Bürgerinitiativen – Faktoren, welche die Parteienkonkurrenz neu belebt haben (Punkt 2). Und dennoch besteht die Gefahr, dass die katalanische Regionalregierung den gemeinsamen Rechtsrahmen aufkündigt.

Bislang konnten die Spanier ihre innerstaatlichen Konflikte selbst lösen und auf externe Hilfe verzichten

(Punkt 3). Ein entscheidender Unterschied gegenüber Großbritannien besteht allerdings darin, dass die derzeitige Regierungsbildung in Madrid unter dem Druck der Wirtschafts- und Finanzkrise steht. Angesichts der Mitgliedschaft des Landes in der Eurozone könnten Brüssel oder die Europäische Zentralbank unmittelbar Einfluss auf die spanische Politik nehmen (Punkt 4). Umgekehrt geht von den Befürwortern eines spanischen Bundesstaates auch eine positive Wirkung in Richtung EU aus. Während die britische Regierung eher Kompetenzen aus Brüssel abziehen möchte, sehen sich Spaniens föderale Kräfte auch als Motor für eine Erneuerung des politischen Systems der EU (Punkt 7). Doch genau dieser Reformeifer könnte negativ auf sie zurückwirken, denn nicht wenige Europapolitiker bevorzugen auf europäischer Ebene zentralistische statt föderaler Entscheidungsstrukturen.

In diesem Sezessionskonflikt spielen kulturelle und historische Faktoren eine zentrale Rolle. Da in den Föderalismusdebatten das Autonomiemodell Stein des Anstoßes ist, laufen die aktuellen Vorschläge auf ein Föderationsmodell hinaus, in dem politische Kriterien dominieren (Bundesstaat A/D, Punkt 5). Katalonien könnte jedoch auf dem Erhalt seiner Autonomierechte bestehen und Modelle bevorzugen, in denen der kulturelle Faktor politisch relevant bleibt (Bundesstaat B/C, Punkt 8). Die Erfahrungen mit anderen Sezessionsfällen legen indes nahe, dass es Verhandlungsspielräume gäbe. Der Zentralstaat könnte die Regionen von einer Föderation nach politischen Kriterien überzeugen, wenn er den künftigen Gliedstaaten eine Völkerrechtssubjektivität zugesteht (Bundesstaat D, Punkt 8).

Schlussfolgerungen für eine friedensfördernde Europapolitik

Mit dieser Studie konnte gezeigt werden, dass die europäischen Staaten seit Mitte der 1980er Jahre erfolgreich Dezentralisierungsprozesse auf den Weg gebracht haben und dadurch die kommunale und regionale Selbstverwaltung an Bedeutung gewann. In den letzten Jahren ist diese Entwicklung jedoch an verschiedene Grenzen gestoßen. So geben sich einige Regionen nicht mehr mit Selbstverwaltung zufrieden, sondern verlangen staatliche Unabhängigkeit. Dabei steht ihr Wunsch nach neuen Staatsgrenzen dem Ziel der EU nach einem Abbau innereuropäischer Grenzen entgegen. Dieser kritische Einwand wird nicht dadurch entkräftet, dass sich die betreffenden Sezessionsbewegungen als pro-europäisch ausweisen. Bereits

119 »Albert Rivera: »No me gusta el federalismo asimétrico« [Albert Rivera: Ich mag keinen asymmetrischen Föderalismus], in: *El País*, 12.3.2015, <<https://www.ciudadanos-cs.org/noticia/albert-rivera-no-me-gusta-el-federalismo-asimetrico/7579>> (Zugriff am 4.2.2016).

120 Federalistes d'Esquerres, *Why Are We Federalist?*, <<http://federalistesdesquerres.org/english-version/>> (Zugriff am 4.2.2016).

121 Carlos Jiménez Villarejo/Francesc Trillas, »El federalismo de Podemos« [Der Föderalismus von Podemos], in: *El País*, 11.8.2015, <http://elpais.com/elpais/2015/07/13/opinion/1436802970_502236.html> (Zugriff am 4.2.2016); vgl. weiterführend: Joan Oliver Araujo (Hg.), *El Futuro territorial del Estado Español. ¿Centralización, autonomía, federalismo, confederación o secesión?* [Die territoriale Zukunft des spanischen Staates. Zentralisierung, Autonomie, Föderalismus, Konföderation oder Sezession?], Valencia 2014.

ihre Entsolidarisierung gegenüber wirtschaftlich schwächeren Regionen des eigenen Nationalstaats sollte zu denken geben, weil sie damit die Verantwortung für ihre nationalen Probleme nur auf andere europäische Staaten abschieben. Deshalb erscheint es sinnvoll und notwendig, europaweit über das Phänomen von Abspaltungstendenzen zu diskutieren und gemeinsam nach politischen Alternativen zu suchen.

Die Sezessionskonflikte am Rande der EU führen eindrücklich vor Augen, dass alle beteiligten Akteure in einer solchen Auseinandersetzung verlieren. Der betreffende Zentralstaat erleidet meist eine innenpolitische Polarisierung und Destabilisierung. Das macht ihn von vermittelnden externen Akteuren abhängig, worunter letztlich seine nationale Souveränität leidet. Die abtrünnige Region wiederum kann in der Regel ihre staatliche Unabhängigkeit nicht durchsetzen und verharrt als sogenannter Quasistaat in einer Position außerhalb der Vereinten Nationen und des Völkerrechts. Hierfür stehen die untersuchten Beispiele Nordzypern, Transnistrien, Donezk und Lugansk, aber auch Bosnien-Herzegowina, das immer noch unter UN-Verwaltung steht. Infolge ihrer politischen Isolation sind alle diese Gebilde in eine wirtschaftliche Abwärts Spirale geraten, was eine Lösung zusätzlich erschwert. Dieses Schicksal könnte auch solche Regionen treffen, die zu einem EU-Mitgliedstaat gehören. Denn mit einer Sezession scheiden sie nach geltendem europäischen Recht auch aus der EU aus. Es wäre ein hohes Risiko, sich darauf zu verlassen, dass Brüssel für reiche Regionen wie Schottland oder Katalonien eine Ausnahme machen würde. Denn es ist damit zu rechnen, dass eine Reihe von EU-Mitgliedern dagegen ein Veto einlegt, um nicht selbst mit Sezessionsforderungen konfrontiert zu werden.

Externe Vermittler haben Föderationspläne ins Spiel gebracht, um die abtrünnigen Regionen am Rande der EU in funktionierende und international anerkannte Strukturen zurückzuführen. Zugegebenermaßen ist bislang kein einziger der Versuche gelungen, so dass auf den ersten Blick auch dieser Weg als hoffnungslos erscheint. Doch lohnt sich eine genauere Analyse. Sie zeigt nämlich, dass Nachbarstaaten die sezessionistischen Bewegungen unterstützt haben. Dabei gibt es in allen Fällen dieselbe Konfliktkonstellation: Zwei Staaten stehen sich als Konkurrenten gegenüber, die in der einen oder anderen Weise von der Sezession profitieren oder darüber ihren regionalen Einfluss geltend machen und ausbauen. Im Fall der Republik Zypern heißen die beiden externen Gegenspieler Griechenland und Türkei, bei Bos-

nien-Herzegowina sind es Kroatien und Serbien, bei der Republik Moldau wiederum Russland und Rumänien, und bei der Ukraine beschuldigen sich Russland und verschiedene EU-Staaten im Bündnis mit den USA wechselseitig der direkten Einflussnahme.

Eine positive Rolle spielen hingegen internationale Organisationen, allen voran die UN und die OSZE. Sie können oftmals Bewegung in stockende Verhandlungen bringen, indem sie Föderationspläne nach Absprache mit den Konfliktparteien modifizieren und so Vorbehalte abbauen. Entscheidend hierfür sind Regelungen zur Stärkung der gesamtstaatlichen Ebene, etwa indem separatistische Kräfte und externe Signarstaaten zusagen, künftige bilaterale Freundschaftsverträge nicht zur Unterminierung der staatlichen Einheit der Föderation zu missbrauchen. Ein solches Zugeständnis konnte zum Beispiel Kofi Annan in seinem Föderationsplan für Zypern von 2004 den Konfliktparteien auf der Insel und den externen Akteuren Griechenland, Türkei und Großbritannien abringen. Dass dieser Plan sich trotz des Einverständnisses aller Beteiligten nicht umsetzen ließ, hatte mit dem EU-Beitritt Zyperns im selben Jahr zu tun, der eine erneute Polarisierung der zypriotischen Bevölkerung bewirkte. Mithin hätte auch die EU als externer Einflussfaktor in die Verträge einbezogen werden müssen.

Ein weiteres interessantes Beispiel ist der Föderationsplan zur Beilegung des Transnistrien-Konflikts in der Republik Moldau. Er war von der OSZE bereits 1993 vorgelegt worden und erfuhr 2002 als Kiewer Dokument eine konkrete Ausformulierung. Hier waren die Initiatoren, das heißt die OSZE sowie Russland und die Ukraine, zur Erkenntnis gelangt, dass die künftigen föderalen Strukturen nicht entlang der kulturellen bzw. sprachlichen Konfliktgrenzen gezogen werden sollten. Vielmehr könne nur eine ausgewogene Anzahl von Teilstaaten für die Stabilität des Gesamtstaats sorgen. Eine gemeinsame Staatsbürgerschaft sollte allen Bürgern ungeachtet ihrer sprachlichen Orientierung gleiche politische Partizipationsrechte bieten. Auch hier scheiterte der Plan an einer Veränderung des externen Umfelds. Mit dem EU-Beitritt Rumäniens, das an seinem Ziel einer Vereinigung mit der Moldau festhielt, flammten die sprachlich-kulturellen Differenzen in der Republik abermals auf. Daraufhin ließ Moskau die Föderationspläne fallen, zum Schutz der russisch- und ukrainischsprachigen Bevölkerung Transnistriens und nicht zuletzt aus eigenen regionalen Interessen.

Wie es scheint, spielt die Europäische Union in aktuellen Sezessionskonflikten eine ambivalente Rolle.

Einerseits fördert sie die EU-Assoziierung der betreffenden Staaten mit dem Argument, damit werde eine gute ökonomische Grundlage zur Konfliktlösung geschaffen. In der Folge fehlt es dann aber an geeigneten politischen Instrumenten, um tatsächlich positiv auf den Friedensprozess und die Implementierung von Föderationsplänen einzuwirken. Jüngstes Beispiel dafür ist Bosnien-Herzegowina. Die Assoziierung des Landes mit der EU wurde 2015 in Kraft gesetzt, ohne dass die bosnischen Parteien ihr ethnisch-nationales Proporzsystem aufgeben mussten. Eine solche Reform wird aber schon seit Jahren vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte eingefordert, weil die gegenwärtige Rechtslage gegen die Europäische Menschenrechtskonvention verstößt und die Mitgliedschaft Bosnien-Herzegowinas im Europarat gefährdet. Die EU ist ganz offensichtlich nicht in der Lage, außenpolitisch mit einer Zunge zu sprechen und gemeinsam kohärente Konzepte zu entwickeln. Dieses Defizit bietet einzelnen Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die EU-Institutionen zu nutzen, um gleichsam über Bande ihre nationalen Interessen in Konfliktregionen durchzusetzen. Dadurch wird die EU zu ihrem eigenen Schaden in die Konflikte hineingezogen.

Während die EU außenpolitisch derzeit ausgesprochen schwach dasteht und zusehen muss, wie sich in ihrem Nachbarschaftsraum die Gefahr instabiler und zerfallender Staatlichkeit erhöht, beweisen ihre Mitgliedstaaten mehr Geschick in Konfliktsituationen. Die Beispiele Großbritannien und Spanien zeigen, wie wichtig präventive Maßnahmen sind, um innerstaatliche Konflikte zu entschärfen. Nötig dafür sind funktionierende Schlichtungsmechanismen, wie zum Beispiel eine intakte Parteienkonkurrenz, faire Wahlen und Volksbefragungen sowie entsprechende Dialog-Angebote. Auch wenn in den schwebenden Sezessionskonflikten mit Schottland und Katalonien nicht alle Instrumente erschöpfend eingesetzt wurden, haben politische und gesellschaftliche Akteure doch den Föderationsgedanken belebt, ohne dass es externer Hilfestellung bedurfte. Dabei wird jeweils eine Staatsreform in Erwägung gezogen, die das Autonomiesystem mit seinen rechtlichen Asymmetrien durch einen Bundesstaat ersetzen könnte.

Diese innergesellschaftlichen Reformdebatten einiger EU-Mitglieder könnten Thema eines europäischen Diskurses werden. Zum einen zeigt sich hier die Fähigkeit demokratischer Strukturen, Krisen aus eigener Kraft zu meistern und daraus zu lernen. Zum anderen bestätigen diese Beispiele, wie effektiv der Subsidiari-

tätsgedanke der EU tatsächlich ist – die Maxime also, dass zentralstaatliche oder gar von Brüssel aus gesteuerte Entscheidungen nur dann zum Zuge kommen sollen, wenn die unteren Verwaltungsebenen mit der jeweiligen Aufgabe überfordert sind. Deshalb könnte ein europäischer Erfahrungsaustausch über die Wirkungsweise föderaler Staatsmodelle einen Wissenstransfer anstoßen. Dieser sollte die Reformkräfte innerhalb der EU-Staaten ermutigen, ihre eigenen Schlichtungsmechanismen zu stärken und so präventiv weiteren Abspaltungsszenarien zu begegnen. Schließlich dürfte ein solcher Diskurs dazu beitragen, dass die EU-Mitglieder bei der Bewältigung von Sezessionskonflikten in ihrem Nachbarschaftsraum an einem Strang ziehen und die Implementierung geeigneter Föderationsmodelle unterstützen. Damit würde die EU ihr außenpolitisches Profil schärfen und an Gestaltungsspielraum zur Konfliktlösung gewinnen.

Abkürzungen

| | |
|--------|---|
| AdR | Ausschuss der Regionen |
| ASSR | Autonome Sozialistische Sowjetrepublik |
| BVerfG | Bundesverfassungsgericht |
| EFA | Europäische Freie Allianz |
| EGMR | Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte |
| EMRK | Europäische Menschenrechtskonvention |
| EU | Europäische Union |
| EWG | Europäische Wirtschaftsgemeinschaft |
| FBiH | Föderation Bosnien und Hercegovina |
| HDZ | Hrvatska Demokratska Zajednica (Kroatische Demokratische Union) |
| OIC | Organization of Islamic Cooperation (Organisation für Islamische Zusammenarbeit) |
| OSZE | Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa |
| PDP | Partija Demokratskog Progresna (Partei des Demokratischen Fortschritts; Bosnien-Hercegovina) |
| PMR | Pridnestrovskaja Moldavskaja Respublika (Transnistrische Moldaurepublik) |
| PR | Partei der Regionen (Ukraine) |
| PSOE | Partido Socialista Obrero Español (Sozialistische Arbeiterpartei; Spanien) |
| SAA | Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen |
| SDA | Stranka Demokratske Akcije (Partei der Demokratischen Aktion; Bosnien-Hercegovina) |
| SNP | Scottish National Party |
| SNSD | Stranka Nezavisnih Socijaldemokrata (Allianz der Demokratischen Sozialisten; Bosnien-Hercegovina) |
| SSR | Sozialistische Sowjetrepublik |
| SVP | Südtiroler Volkspartei |
| TRNZ | Türkische Republik Nordzypern |
| UN | United Nations |
| VRE | Versammlung der Regionen Europas |

Literaturhinweise

Sabine Riedel

Doppelte Staatsbürgerschaften als Konfliktpotential. Nationale Divergenzen unter europäischer Flagge

SWP-Studie 24/2012, Oktober 2012, <https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2012_S24_rds.pdf>

Sabine Riedel

Katalonien: EU muss Alternativen zur Unabhängigkeit aufzeigen

SWP-Reihe »Kurz gesagt«, November 2014, <www.swp-berlin.org/publikationen/kurz-gesagt/katalonien-eu-muss-alternativen-zur-unabhaengigkeit-aufzeigen.html>

Sabine Riedel

Die Befragung zur Unabhängigkeit Kataloniens (9.11.2014). Ergebnisse, Hintergründe und Herausforderungen für Europa

SWP-Arbeitspapier, FG Globale Fragen, 3/2014, November 2014, <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/AP-Riedel-Katalonien-26-11-2014.pdf>

Sabine Riedel

Das Referendum über die Unabhängigkeit Schottlands (18.9.2014). Politische Hintergründe und Folgen für die Zukunft Europas

SWP-Arbeitspapier, FG Globale Fragen, 2/2014, September 2014, <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/AP-Riedel-Schottlandreferendum-9-9-2014.pdf>

Susanne Gratius / Kai-Olaf Lang

Das katalanische Labyrinth. Unabhängigkeit oder Verfassungsreform?

SWP-Aktuell 5/2015, Januar 2015, <www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015A05_grt_lng.pdf>