

Referenden und Minderheitenschutz¹⁾

Peter Hilpold

Keywords: Gebietsreferenden, Minderheitenschutz, Selbstbestimmung, Völkerbund, Dekolonialisierung, Volksabstimmung

Abstract: Das Institut des Gebietsreferendums steht in engem Bezug mit Fragen des Minderheitenschutzes. Bereits in der weit zurückliegenden Vergangenheit wurde einzelnen Volksgruppen die Möglichkeit eingeräumt, über die territoriale Zugehörigkeit ihres Siedlungsgebietes zu entscheiden und damit letztlich auch eine Entscheidung darüber zu treffen, ob eine Minderheitensituation überhaupt entsteht bzw. welche Gruppe zur Mehrheit und welche zur Minderheit gehören würde.

Vielfach wurden diese Verfahren manipuliert. Nach dem Ersten Weltkrieg sollte das Gebietsreferendum – in Verbindung mit Minderheitenschutzvorkehrungen – zum maßgeblichen Instrument der territorialen Neuordnung Europas werden. Die Ergebnisse waren aber nur partiell zufriedenstellend. Immerhin wurden dabei aber Regeln geschaffen, die auch im modernen Völkerrecht noch Beachtung finden. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde das Gebietsreferendum von den Vereinten Nationen auf breiter Ebene zur Anwendung gebracht. Dabei wurden immer anspruchsvollere Kriterien entwickelt, die sicherstellen sollen, dass Gebietsreferenden Ausdruck genuiner Selbstbestimmung sind. Im vorliegenden Beitrag wird aufgezeigt, dass dieses Instrument nach wie vor von Nutzen sein kann, dass aber auch Alternativen angedacht werden sollten und dass insbesondere auch die mit diesem Institut verbundenen Gefahren berücksichtigt werden müssen. Es bedarf eines modernen Blicks auf das Referendum, der sich von den – vielfach unerfüllt gebliebenen Hoffnungen und Erwartungen des 19. und 20. Jahrhunderts – löst. Eine stärker auf den Menschen (selbstverständlich auch in seiner kollektiven Identität) – und nicht auf den Staat, das Territorium und Kollektive – fokussierte Völkerrechtsordnung muss das prioritäre Ziel sein.

1. Einführung

Referenden sind Instrumente der Entscheidungsfindung, die in vielfältiger Form Minderheiteninteressen berühren können.

In der Form des Gebietsreferendums können sie in erster Linie dazu verwendet werden, eine Minderheitensituation nicht erst entstehen zu lassen. Wenn ein Referendum dazu eingesetzt wird, über die staatliche Zuordnung eines Territoriums zu entscheiden, auf welchem eine bestimmte Volksgruppe lebt, dann kann die Entscheidung für die Angliederung an/den Verbleib bei der „Mutternation“ die Minderheitenfrage zum Wegfall bringen. Sie kann allerdings neue Minderheitensituationen für andere Gruppierungen auf dem betreffenden Territorium schaffen. Gerade im Zuge umfassender Vorhaben, Grenzen neu zu ziehen, so wie dies nach dem Ersten Weltkrieg der Fall gewesen ist, stehen „territoriale Selbstbestimmung“ und „Minderheitenschutz“ in einer vielfältigen Wechselbeziehung, in einem vielfältigen Spannungsverhältnis.

Referenden werden häufig als demokratiepolitisches Instrument gepriesen. Eine entsprechende Wertung

setzt aber genauere Differenzierungen voraus. Insbesondere stellt sich die Frage, auf welcher Grundlage eine Mehrheit (welche Mehrheit?) über eine zukünftige nationale und territoriale Statusregelung aller Bewohner eines bestimmten Territoriums verfügen kann. Es klingt pragmatisch-vernünftig, wenn vorgetragen wird, dass irgendeine Entscheidungsregeln Anwendung finden müsse und die Konsultation der territorial betroffenen Bevölkerung mit Entscheidung aufgrund einer Mehrheitsregel verfügt zweifelsohne über einen erheblichen Legitimitätsanspruch. Dieser wird aber zusehends stärker zu hinterfragen sein, je mehr die Interessen der Betroffenen als Individuen in den Vordergrund gerückt werden. Diesbezügliche Tendenzen scheinen sich abzuzeichnen.

1) Der vorliegende Aufsatz beruht auf einem Beitrag, der unter dem Titel „Das Gebietsreferendum im Völkerrecht“ in einem von Gilbert Gornig und Peter Hilpold herausgegebenen Band mit dem Titel „Volksabstimmungen über die territoriale Zugehörigkeit“ im Jahr 2022 erscheinen wird.

2. Das Gebietsreferendum im Spannungsverhältnis zwischen anerkannter Entscheidungsregel und potentiellm Eingriff in individuelle Rechte

Dass die betroffenen Menschen und Völker selbst über den Verlauf von Grenzen, über die Hoheitsgewalt entscheiden sollen, der sie unterworfen sind, müsste eigentlich eine Selbstverständlichkeit sein. Sind staatliche Grenzen, die Aufteilung von Herrschaftsräumen und Jurisdiktionsgewalt, doch einerseits rechtliche Fiktion, andererseits aber auch Schutz und Ausformung individueller Selbstbestimmung²⁾. Nach der Überwindung theokratischer Herrschaftsstrukturen, der Ablehnung autoritärer, diktatorischer Gewalten, dem ständig wachsenden Bedürfnis an Legitimation von Macht und Vorrecht, erscheint es geradezu zwingend, die Abgrenzung von Herrschaftsräumen an Willensäußerungen der jeweiligen Völker zu binden.

Das Instrument dazu wäre das Gebietsreferendum oder auch Plebiszit genannt.³⁾ Bei näherer Betrachtung ergibt sich aber – wie nachfolgend zu zeigen sein wird – ein komplexes Bild. Die Sachlage ist – selbst aus moderner Warte – keineswegs so eindimensional, wie sie sich auf den ersten Blick darstellen mag.

Vor allem aber: Was wir heute in diesem Zusammenhang als rechtlich geboten erachten, ist keine Erkenntnis der jüngsten Zeit, sondern lässt sich weit in die Vergangenheit zurückverfolgen. Ebenso alt ist aber auch, zumindest ansatzweise, die Einsicht in die Schattenseiten und ungelösten Fragen, die mit solchen Abstimmungen zusammenhängen. Neuere Untersuchungen werfen zusätzliche Fragestellungen auf.

Im Folgenden soll die Entwicklung dieses Instituts nachgezeichnet werden, seine oft uneinheitliche, oft parteiische Anwendung, die Alternativen dazu, die zu schweren Menschenrechtsverletzungen führen, so die Vertreibungen, und das Verhältnis des Gebietsreferendums zu einem modernen Selbstbestimmungsbegriff, der den Menschen, das Individuum, in den Mittelpunkt rückt. Eine Beurteilung des Gebietsreferendums darf nicht isoliert für sich allein erfolgen, sondern muss in einem Gesamtkontext geschehen, unter Berücksichtigung der Zeit davor, der Zeit danach, der Alternativen dazu. Stets muss auch berücksichtigt werden, dass auch alternative Instrumente zum Schutz der betroffenen Menschen zur Verfügung stehen, dass diese aber auch ernst genommen werden müssen. Eine Situation wie nach dem Ersten Weltkrieg, in der Selbstbestimmung verweigert und dann vielfach auch kein wirksamer Minderheitenschutz gewährt wurde, stellt eine besonders abträgliche Entwicklung dar.

Die Beurteilung des Instruments des Referendums wird auch stark von seiner Handhabung abhängen, von der Art seiner Durchführung. Das Ergebnis wird häufig – wenngleich nicht immer – vom politischen Gestaltungswillen bestimmt, der den Rückgriff auf dieses Verfahren veranlasst hat. So groß ist dementsprechend auch die Spannweite der Resultate: von einem genuinen Konfliktlösungsansatz über eine „Komödie“ oder Farce

bis hin zu einem Akt eines umfassenderen Verbrechens. Die Beschäftigung mit diesem Instrument ist aber nicht allein von historiographischer Bedeutung, nicht allein ein Versuch einer Systematisierung zu didaktischen Zwecken, eine Rückblende, die Wesen und Folgen vergangener Befragungen sinnstiftend erfassen soll. Es wird vielmehr zu zeigen sein, dass dieses Institut eine kontinuierliche Wandlung erfahren hat, durch welche eine laufende Anpassung an aktuelle Bedürfnisse erfolgt ist, so dass es auch gegenwärtig – und in noch verstärktem Maße – zur Lösung grundlegender territorialer Konflikte herangezogen werden kann, unter der Voraussetzung, dass eine Reihe von Bedingungen erfüllt ist. Eine kontextbezogene, die historische Entwicklung mitberücksichtigende Betrachtung verdeutlicht aber auch, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit Verfahren dieser Art den Erfordernissen des Völkerrechts der Gegenwart gerecht werden können. Auf der Grundlage eines derart umfassenden Ansatzes ist das Gebietsreferendum in breiterer Form richtungsweisend; stellt es das Schicksal des Individuums in den Mittelpunkt, ist es Markstein und Richtschnur für die Entwicklung des Völkerrechts der Zukunft.

3. Das Gebietsreferendum als Instrument der Selbstbestimmung

In seinem berühmten Sondervotum zum West-Sahara-Fall hat Richter *Hardy Cross Dillard* aus den USA die Essenz des Selbstbestimmungsrechts mit einem Satz auf den Punkt gebracht:

„It is for the people to determine the destiny of the territory and not the territory the destiny of the people.“⁴⁾

In diesem Satz kommt das traditionelle US-amerikanische Demokratie-Verständnis, noch mitgeprägt vom früheren Präsidenten *Woodrow Wilson*, zum Ausdruck: Das Volk ist der absolute Souverän. Es kann daneben keine anderen Elemente, Einflussfaktoren, Bindungen geben, die dem Volk die Gestaltungsbefugnis über staatliche Jurisdiktion, und damit auch über Grenzen, entziehen könnten. Dementsprechend hat *Richter Dillard* „historischen Bindungen“, die von Marokko im

2) So vollendet vertieft von J. Isensee, *Grenzen – Zur Territorialität des Staates*, Duncker & Humblot: Berlin 2018. Siehe nur einführend (S. 20f.): „Der Mensch ist in seiner Wesensverfassung nach auf Grenzen angewiesen [...]. Die Grenze ist der Anfang der Zivilisation, indem sie der Willkür Schranken setzt, das gegenseitige Verhalten berechenbar macht und so soziales Grundvertrauen stiftet. Durch Grenzen wird das Chaos gebändigt und eine bürgerliche Verfassung hergestellt. Grenzen tragen dazu bei, Aggressionspotential zu entschärfen, Widersprüche in ein friedliches Nebeneinander und ein gedeihliches Miteinander zu überführen, Solidarität zu führen und knappe Güter planvoll zu verteilen.“

3) In der Literatur gibt es vielfältige Versuche, diese beiden Konzepte zu differenzieren. Überzeugen können diese aber nicht wirklich. Nachfolgend wird dem Begriff des „Gebietsreferendums“ der Vorrang eingeräumt. Zu den verschiedenen Differenzierungsversuchen vgl. bspw. F. Biagi, *Plebisites: An Old But Still Fashionable Instrument*, in: *University of Illinois Law Review* 2017, S. 713–737 (714 ff.).

4) IGH-Gutachten, West-Sahara-Fall, 16. Oktober 1975, S. 122.

West-Sahara systematisch ins Spiel gebracht worden sind, um eigene Ansprüche auf dieses Territorium zu begründen, wenn überhaupt, nur marginale Bedeutung zuerkennen wollen.⁵⁾

Aber die Menschen, Individuen, Völker wurden für die Frage der Bestimmung der Staatsgrenzen schon viel früher in den Mittelpunkt gerückt, nämlich unmittelbar von US-Präsidenten *Woodrow Wilson* in seiner Ansprache vor dem US-Kongress vom 8. Januar 1918, gegen Ende des Ersten Weltkrieges. Dabei forderte der Präsident,

„dass Völker und Provinzen nicht von einer Souveränität zur anderen verschachert werden dürfen, gerade als ob sie bloße Gegenstände oder Steine in einem Spiele wären, sei es auch in dem nunmehr für immer diskreditierten Spiele des Mächtegleichgewichts; sondern [...] dass jede durch den Krieg aufgeworfene territoriale Regelung im Interesse und zugunsten der beteiligten Bevölkerungen getroffen werden muss, und nicht als Teil eines bloßen Ausgleiches oder eines Kompromisses der Ansprüche rivalisierender Staaten.“⁶⁾

Eine für die damalige Zeit revolutionäre Erklärung. Obwohl Wilson hier nicht explizit Gebietsreferenden erwähnte, machen diese Ausführungen doch deutlich, dass er dieses Instrument meinte.

Erneut bekräftigte Wilson dieses politische Programm in seiner „Mount-Vernon“-Ansprache vom 4. Juli 1918:

„There can be but one issue. The settlement must be final. There can be no compromise. No halfway decision would be tolerable. No halfway decision is conceivable. These are the ends for which the associated peoples of the world are fighting and which must be conceded them before there can be peace:

I. The destruction of every arbitrary power anywhere that can separately, secretly, and of its single choice disturb the peace of the world; or, if it cannot be presently destroyed, at the least its reduction to virtual impotence.

II. The settlement of every question, whether of territory, of sovereignty, of economic arrangement, or of political relationship, upon the basis of the free acceptance of that settlement by the people immediately concerned, and not upon the basis of the material interest or advantage of any other nation or people which may desire a different settlement for the sake of its own exterior influence or mastery.“⁷⁾

Die Umsetzung dieses Programms war, wie nachfolgend zu zeigen sein wird, enttäuschend und möglicherweise musste dieser Ansatz, selbst wenn die Umsetzung besser vorbereitet worden wäre und die Siegermächte nicht derart voreingenommen und von Rachedgedanken getragen gewesen wären⁸⁾, in vielem Utopie bleiben. Zumindest war aber eine neue Denkweise hoffähig geworden, wenngleich ihre konkrete Realisierung noch lange auf sich warten lassen sollte und bis zum heutigen Tag nicht vollständig Wirklichkeit geworden ist.

4. Erste historische Vorläufer des Gebietsreferendums – die Zeit bis zum Ersten Weltkrieg

Hinter dem Institut des Gebietsreferendums steht letztlich die Frage der Legitimation von Herrschaftsgewalt. Solange das „Recht zu herrschen“ dynastisch abgeleitet und mit transzendenten Referenzen verbrämt wurde, so dass sich dieses Recht einer rationalen Begründung entzog (es war schlicht und einfach „gottgewollt“), bot sich für ein Mitspracherecht des Volkes kein Platz. Schon seit den Anfängen des Völkerrechts und der damit einsetzenden säkularen Argumentation in der Begründung von Souveränitätsansprüchen wurde aber deutlich, dass dem Volk in dieser Frage eine zentrale Rolle zukommen musste.

So ist bezeichnend, dass schon die großen Klassiker des Völkerrechts, die gemeinhin als die „Väter der Völkerrechtswissenschaft“ gesehen werden, *Hugo Grotius* (1583–1645) in „*De Jure Belli ac Pacis*“, *Samuel von Pufendorf* (1632–1694) in „*De jura naturae et gentium*“ (1672) sowie *Emer de Vattel* (1714–1767) in „*Le droit des gens*“, 1758, für die Abtretung von Souveränitätsrechten die Zustimmung der betroffenen Bevölkerung verlangten.⁹⁾ War der Grund dafür bei Grotius noch in der beginnenden Säkularisierung des völkerrechtlichen Denkens zu sehen, die sich von einer Letztbegründung völkerrechtlicher Regeln im Transzendenten zu lösen begann, so war für Pufendorf das vernunftgeleitete Naturrechtsdenken prägend, das die Interessen aller betroffenen Bevölkerungsgruppen (also sowohl jener, die beim jeweiligen Souverän verbleiben sollten als auch der Bevölkerung der abzutretenden Gebiete) nicht ignorieren konnte, auch zumal Pufendorf schon stark vom aufklärerischen Gedankengut geprägt war. Diese Überlegungen führte Vattel in seinen vorrangig an der Praxis orientierten Studien fort. So nahm er auf die Befragung der Bevölkerung von Burgund 1527 Bezug, als eine Abtretung dieses Territoriums an Spanien zur Diskussion stand – und von der betreffenden Bevölkerung erfolgreich abgelehnt wurde.¹⁰⁾ Weitere historische Beispiele für Gebietsreferenden dieser Ära bezogen sich auf Verdun, Toul und Metz.

Es wäre jedoch verfehlt, in diesen Äußerungen maßgeblicher Autoren am Beginn der modernen Völkerrechts-

5) Ibid.

6) <http://www.versailles-vertrag.de/27Punkte-Wilson-i.htm>.

7) <https://www.mountvernon.org/preservation/mount-vernon-ladies-association/mount-vernon-through-time/mount-vernon-during-world-war-i/woodrow-wilsons-july-4-1918-mount-vernon-speech/>.

8) Den Vertrag von Versailles dagegen verteidigend Serge Sur, *Le traite de Versailles, un etape de la paix par le droit*, in: in: E. Castellarin/A. Hamann (Hrsg.), *The Versailles Treaty: French and German Perspectives in International Law on the Occasion of the Centenary*, SFDI, 11èmes Journées franco-allemandes, Paris: Pedone 2020, S. 47–60.

9) Vgl. Matt Qvortrup, *The History of Referendums and Direct Democracy*, in: Laurence Morel/Matt Qvortrup (Hrsg.), *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*, Routledge: London 2018, S. 11–26 (13).

10) Ibid.

wissenschaft bereits eine Beschreibung der damals gängigen Völkerrechtspraxis zu sehen. Es handelte sich wohl mehr um politisch-philosophische Postulate, denen konkret nur sehr vereinzelt entsprochen wurde – und auch dies mehr aus politisch-strategischem Kalkül denn aufgrund ehrlicher Obsorge für die betroffenen Menschen.

Die genannten Autoren nahmen mit der Ausformulierung dieser Prinzipien aber Entwicklungen vorweg, die in weiterer Folge in immer deutlicherer Form politisch handlungsleitend werden sollten.

Der Scheidepunkt war die Französische Revolution 1789: Das aufklärerische Gedankengut wurde nun – ausgehend von Frankreich – mit einem Schlag vom Gegenstand philosophischer Dispute zum Verfassungsprinzip ganzer Staatsordnungen, die – zumindest formal – das Individuum und seine Rechte in den Vordergrund rückten, einen radikalen Bruch mit dynastischen Legitimationsmustern staatlicher Autorität vornahmen und nach einer völligen Trennung von Staat und Kirche suchten.

Das revolutionäre säkulare Frankreich zeigte allerdings eine verblüffende Kontinuität zum monarchisch-katholischen Vorgängerregime in seiner national-imperialistischen Expansionspolitik, ja, diese Politik wurde sogar noch forciert. Sowohl nach innen als auch nach außen bedurfte es dazu jedoch völlig neuer Legitimationsmuster, auch um die Kohärenz dieser Politik sowie ihre politisch-moralische Überlegenheit zu begründen und ihr damit auch weiteren Schub zu verleihen.

So erfolgte die Annexion der zuvor unter päpstlicher Herrschaft stehenden Stadt Avignon im Jahr 1791 nicht schon im Gefolge der gewaltsamen Besetzung, sondern erst nach einem Referendum. Auch Savojen (1792) und Nizza (1793) kamen auf der Grundlage eines Referendums zu Frankreich, doch war dieser Erwerb nicht von Dauer und endete mit der Herrschaft Napoleons. Mit Napoleons Macht- und Expansionspolitik waren genuine Gebietsreferenden nicht vereinbar und mit dem Wiener Kongress, der zu Restauration und Re-etablierung dynastischer Herrschaftssysteme führte, wurde grundsätzlich die Etablierung eines prä-revolutionären europäischen Regimes angestrebt, das in klarem Gegensatz zum Selbstbestimmungsgedanken stand. Grenzen wurden durch die europäische Hocharistokratie festgelegt und darüber sollte gerade nicht die Plebs in Form von Plebisziten entscheiden.

Jedes Wiederaufflammen revolutionärer Tendenzen sollte bei nachfolgenden Änderungen der Herrschaftsgewalt das Instrument des Referendums wieder aktuell werden lassen. Dies war 1848 der Fall, als sich Piacenza, Modena, Parma und die Lombardei per Referendum an das Königreich Piemont-Sardinien angliederten, wobei die Niederlage der piemontesischen Truppen gegen Österreich bei Custoza und Novara all diese Bemühungen wieder hinfällig machten.¹¹⁾

Das revolutionäre Instrumentarium blieb allerdings politisch präsent und vermischte sich im präunitären Italien mit nationalistischen, irredentistischen und –

ausgehend von Piemont-Savojen – expansionistischen Tendenzen. Dass gerade Italien eines der wichtigsten Experimentierfelder des Gebietsreferendums im Europa des 19. Jahrhundert werden sollte, ist einmal auf die enormen territorialen Umgestaltungen in dieser Region zurückzuführen, die einer politisch vertretbaren Legitimierung bedurften, und zum anderen auf den äußerst weitreichenden politisch-kulturellen Einfluss Frankreichs auf diese Region. Die schrittweise Einigung ab 1860 war ein von Referenden begleiteter Prozess: Am 11. März 1860 stimmten die Emilia und die Toskana, am 21. Oktober 1860 Sizilien und Neapel, am 4. November 1860 die Marken und Umbrien und am 2. Oktober 1878 der Kirchenstaat einer Vereinigung mit Italien zu.¹²⁾

Umgekehrt wurde die Abtretung von Savojen und Nizza von Piemont-Sardinien an Frankreich im Jahr 1860 (Vertrag zwischen Frankreich und Italien vom 24. März 1860) – zuvor schon als Gegenleistung für den Kriegseintritt Frankreich auf der Seite Piemont-Sardiniens gegen Österreich im Zweiten italienischen Unabhängigkeitskrieg 1859 vereinbart – ebenfalls durch ein Referendum abgesegnet. „Es war ein Lieblingsspielzeug Napoleons III. [...] und Cavour.“¹³⁾

In Einzelfällen fanden Gebietsreferenden auch außerhalb Italiens Anwendung, so auf den ionischen Inseln, die 1867 zu Griechenland kamen, auf der karibischen Inseln Barthélemy, die von Schweden im Jahr 1877 an Frankreich abgetreten wurde. Für Nordschleswig war ein Referendum zwischen Preußen und Österreich 1866 vereinbart worden, doch letztlich annektierte Preußen dieses Gebiet im Jahr 1867 ohne Volksbefragung.¹⁴⁾

Die umfangreiche historische Literatur zu diesen Referenden¹⁵⁾ zeigt sehr deutlich auf, dass diese Befragungen unseren aktuellen Anforderungen an eine rechtsstaatlichen Erfordernissen genügenden Volksbefragung schon in prozeduraler Hinsicht bei weitem nicht entsprechen würden: Z.T. war die Abstimmung nicht einmal geheim, beteiligen konnte sich nur die männliche, besitzende Bevölkerung, die neue Herrschaftsgewalt war bereits etabliert und an eine Wahlaufsicht war nicht zu denken. Zustimmungsergebnisse von z.T. über 99% sind oft nicht glaubwürdig. Überwiegend legitimierten die Referenden eine Entwicklung, die ohnehin nicht zu verhindern gewesen wäre. Bspw. hätte Napoleon III. wohl kaum eine Ablehnung der Angliederung Nizzas, die Frankreich für den äußerst kostspieligen Kriegseintritt auf der Seite Piemont-Sardiniens (sowohl was Men-

11) Vgl. Biagi, 2017, (Fn. 3), S. 718.

12) Vgl. A. Peters, Das Gebietsreferendum im Völkerrecht, Nomos: Baden-Baden 1995, S. 50 unter Verweis auf P. Goodhart, Referendums and Separation I, in: A. Ranney (Hrsg.), The Referendum Device, Washington u.a. 1981, S. 138 (139): „It is fair to say that the modern state of Italy was built by a series of referendums“.

13) So J. Kunz, Plebiszit, in: Strupp/Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 2, de Gruyter: Berlin 1961, S. 770–774 (771).

14) Vgl. für weitere Details H.-J. Uipouu, Plebiscite, in: R. Bernhardt (Hrsg.), EPIL, Bd. III, 1995, S. 1049–1054 (1050).

schenleben anbelangte als auch in materieller Hinsicht akzeptieren können.

Dass aber die Einigung Italiens einen starken Rückhalt in der Bevölkerung auf der italienischen Halbinsel fand, davon ist ebenfalls auszugehen.

Die – mit überwältigender Mehrheit (99%) ausgegangene – Volksabstimmung über die Abspaltung Norwegens von Schweden im Jahr 1905 dürfte ebenfalls einem klaren und genuinen Willen der norwegischen Bevölkerung Ausdruck verliehen haben.

Interessant ist in diesem Zusammenhang vielleicht noch ein Schwenk auf die Entwicklungen in Nordamerika in dieser Periode:

Wie bereits die gemeinhin bekannte, starke US-amerikanische Befürwortung von Gebietsreferenden im 20. Jahrhundert, beginnend mit Präsident Woodrow Wilson, vermuten lässt, hat dieses Institut im amerikanischen Einigungsprozess eine lange Tradition, die bis auf den Unabhängigkeitskrieg zurückreicht.¹⁶⁾ Selbst die Südstaaten ließen sich die – militärisch letztlich erfolglose – Sezession zuvor durch ein Referendum absegnen.¹⁷⁾ Auch die USA waren diesbezüglich aber nicht völlig konsequent: Keine Volksabstimmungen lagen dem Kauf von Louisiana 1803, dem Erwerb von Florida 1819, dem Kauf Alaskas 1867, der Annexion Texas 1845, von New Mexiko und Kalifornien 1848 sowie von Hawaii, Puerto Rico und den Philippinen 1898 zugrunde.¹⁸⁾

5. Die Pariser Vorort-Verträge und Gebietsreferenden

Das Gebietsreferendum erreichte mit den Pariser Vorortverträgen nach dem Ersten Weltkrieg einen historischen Höhepunkt – und sollte dabei aber gleichzeitig auch all seine Unzulänglichkeiten, seine Pfadabhängigkeit, seine Anfälligkeit für Manipulation und Missbrauch an den Tag legen. Im Anschluss an die erwähnten Proklamationen des US-Präsidenten Wilson gegen Ende des Ersten Weltkrieges wäre die Einführung eines genau durchdachten, umfassend friedensstiftenden Instruments zu erwarten gewesen, doch war dies z.T. nicht möglich, z.T. auch nicht gewollt, da es in den Friedensverhandlungen vielfach nicht möglich war, eine Balance zu finden zwischen fairer Friedenssicherung und gezielter Einhegung der Mittelmächte, zwischen angemessener Reparationsforderung und offenem Revanchismus, zwischen Berechtigung in der Vergangenheit unterdrückter Völker ohne Diskriminierung und Entrechtung anderer, zwischen hehrem Anspruch in den Proklamation und nüchterner Wirklichkeit in Europa. Wie wahrscheinlich nie zuvor in der Vergangenheit zeigten sich hier ein deutlicher Zusammenhang und auch ein Konflikt zwischen Minderheitenschutz und Neuziehung von Grenzen, wobei aber ein umfassender Regelungsansatz in dem Sinne versäumt wurde, dass Statusentscheidungen für oder gegen Grenzänderungen automatisch an entsprechende Minderheitenschutzvorkehrungen gekoppelt worden wären. Ganz im Gegenteil ist das Institut des Referendums nur selektiv zur Anwendung gekommen und für minderheitenschutzrechtliche Regelung gilt dasselbe.

Die Volksbefragung in Eupen und Malmedy 1920 degenerierte zur „*petite farce belge*“; die für 1920 vorgesehenen Befragungen in Teschen, Zips und Arwa wurden nie abgehalten, ebenso wenig die für dasselbe Jahr vorgesehene Befragung in Vilnius. In den Friedensverträgen von Versailles und Saint-Germain waren insgesamt sechs Volksabstimmungen vorgesehen.¹⁹⁾

Geordnet und friedlich liefen die Volksabstimmungen in Schleswig (Art. 109–111 des Friedensvertrags von Versailles) und in Ostpreußen (für Allenstein gemäß Art. 94 des Versailler Vertrags, für Marienwerder gemäß Art. 96) ab. Zu problematischen Entwicklungen führte die Abstimmung in Oberschlesien (vorgesehen aufgrund von Art. 88 des Versailler Friedensvertrages) – auch durch das Versagen der zur Durchführung eingesetzten interalliierten Kommission und darin die Machtdemonstrationen des französischen Vertreters, wodurch Freiraum für polnische Interventionen geschaffen wurde. Die Abstimmungsergebnisse wurden z.T. nicht anerkannt und Oberschlesien durch Beschluss der Botschafterkonferenz vom 20. Oktober 2021 schließlich geteilt.²⁰⁾ Die Volksabstimmung in Kurdistan, die in Art. 64 des Vertrags von Sévres vorgesehen war, wurde ebenfalls nicht durchgeführt, da dieser Vertrag 1923 durch den Vertrag von Lausanne ersetzt wurde. Elsaß-Lothringen wurde gemäß den Forderungen Frankreichs ohne Gebietsreferendum annektiert, da darin allein eine Revision der deutschen Annexion dieses Gebiets nach dem deutsch-französischen Krieg 1871 gesehen wurde („re-annexion“).²¹⁾ Keine Volksabstimmung gab es zu-

15) Siehe nur S. Wambaugh, *La pratique des plébiscites internationaux*, RdC, Bd. 18 (1927 III), S. 149–258 sowie E. Gonssollin, *Le Plébiscite Dans Le Droit International Actuel*, Paris 1921.

16) Vgl. M. Qvortrup, *The History of Ethno-National Referendums 1791–2019*, in: ders., *Nationalism, Referendums and Democracy*, Routledge: London, 2. Aufl. 2020, S. 9–30 (15f.).

17) Ibid.

18) Vgl. Biagi, 2017, (Fn. 3), S. 720, unter Verweis auf Y. Beigbeder, *International Monitoring of Plebiscites, Referenda and National Elections: Self-Determination and Transition to Democracy 1994*, S. 79.

19) Vgl. dazu Kunz, *Plebiscit*, 1961, (Fn. 13), S. 772, der diese Plebiszite als überzeugend qualifizierte, da sie so ausgefallen seien, wie objektiv zu erwarten gewesen war, „in vielen Fällen – entgegen früheren Plebisziten – sogar zugunsten des verlierenden Staates“.

20) Vgl. Kunz, *Plebiscit*, 1961, (Fn. 13), S. 773.

21) Zum Schicksal der deutschsprachigen Volksgruppe in Elsaß-Lothringen nach dem Ersten Weltkrieg vgl. H. Thoß, „Purifier – centraliser – assimiler“ – Reannexion und Vertreibung im Elsaß und in Lothringen nach 1918, in F. L. Kroll/M. Niedobitek (Hrsg.), *Vertreibung und Minderheitenschutz in Europa*, Duncker & Humblot: Berlin, 2005, S. 281–296. Vgl. auch Holger Kremser, *Elsass-Lothringen bei den Versailler Friedensverhandlungen*, in: G. Gornig/A. Michel, *Der Erste Weltkrieg und seine Folgen für das Zusammenleben der Völker in Mittel- und Ostmitteleuropa*, Teil 1, Duncker & Humblot 2017, S. 99–111, der in seinen Schlussbetrachtungen Folgendes ausführte: „Es fällt auf, dass in *Elsass-Lothringen im Gefolge des Ersten Weltkriegs, anders als zum Beispiel in Nord- und Mittelschleswig, keine Volksabstimmungen durchgeführt wurden. Ursächlich hierfür sind folgende Zahlen aus französischer Herkunft: 1919/1920 gab es 1.082.000 Altsass-Lothringer, 183.000 Abkömmlinge aus Mischehen und 513.000 Altdeutsche. Eine Volksabstimmung in Elsaß-Lothringen hätte zugunsten Deutschlands ausgehen können oder sie hätte unter internationaler Beobachtung das Bestehen einer starken deutschen Minderheit in Elsaß-Lothringen amtlich manifestiert. Beides lag nicht im Interesse Frankreichs.*“

dem über die Abtretung der sudetendeutschen Gebiete sowie in Bezug auf Südtirol. Ebenso wenig wurde der Forderung Schwedens nach einer Volksabstimmung für die Åland-Inseln stattgegeben.

Die Volksabstimmung in Südkärnten²²⁾ brachte ein überwältigendes Ergebnis zugunsten des Verbleibs bei Österreich – was nur aufgrund der mehrheitlichen Zustimmung auch der slowenischen Bevölkerung möglich war. Gemäß der bekannten Bevölkerungsverteilung wurde das Abstimmungsgebiet in zwei Zonen unterteilt, wobei die erste, südliche Zone von jugoslawischen Truppen besetzt wurde. Das dort zuerst durchgeführte Referendum ergab eine Mehrheit für Österreich, wodurch in Einklang mit dem Vertrag von Saint Germain eine Abstimmung in der zweiten Zone hinfällig wurde.

Erfolgreich und dauerhaft befriedend verlief die Volksabstimmung in Schleswig im Jahr 1920, in deren Rahmen sich im nördlichen Teil eine Mehrheit für den Anschluss an Dänemark ergab, während sich der südliche Teil für einen Verbleib bei Deutschland aussprach.

Die Trennlinie der Abstimmungsgebiete in Schleswig, gezogen nach der überwiegenden Siedlungsgröße der jeweiligen Volksgruppen, nahm das Abstimmungsergebnis schon vorweg. Unterschiedliche Erwartungen bestanden bezüglich des mittleren Bereichs, doch stimmte schließlich auch die dort gelegene Stadt Flensburg klar für Deutschland.

Die Saar-Abstimmung wurde auf das Jahr 1935 verlegt – und sie fiel zugunsten Deutschlands aus. 20 Jahre später, 1955, unter völlig veränderten politischen Verhältnissen, fand eine weitere Volksabstimmung statt, in der sich der weit überwiegende Teil der Bevölkerung (mehr als zwei Drittel) gegen eine „Europäisierung“ des Saarlands und nach allgemeiner Auffassung für die Wiederangliederung an Deutschland aussprach, die dann 1957 vollzogen wurde.

Die auf den Philippinen in den 1920er Jahren erhobenen Forderungen nach einer Volksabstimmung über den weiteren Verbleib bei den USA wurden von den USA abgelehnt; im Jahr 1935 aber zugelassen.²³⁾ Das Instrument der Volksabstimmung fand somit nach dem Ersten Weltkrieg in nur sehr eingeschränkter Form Anwendung. Keineswegs ist es zu jener maßgeblichen Entscheidungsregelung über die Neuziehung der Grenzen in Europa geworden, die die Ankündigungen von US-Präsidenten Wilson hätten vermuten lassen und die die weitreichenden Einschnitte in die territoriale Ordnung Europas durch die Siegermächte nahegelegt hätte.

Der Hauptgrund dafür war sicherlich im Umstand zu sehen, dass Selbstbestimmung keineswegs das zentrale Ordnungsprinzip für das Nachkriegs-Europa wurde, sondern Revanchegedanken und territoriale Ambitionen von Seiten der Siegermächte einen zumindest ebenso großen, wenn nicht sogar höheren Stellenwert hatten. Damit musste das Gesamtergebnis aber notwendigerweise unausgewogen und aus einer globalen Perspektive auch unfair ausfallen.

Dazu kamen aber auch erhebliche praktische Probleme, insbesondere bei Gebieten mit ethnischer Gemengela-

ge. Die Festlegung des Abstimmungsgebiets schuf hier enorme Herausforderungen bzw. war damit zuweilen auch schon das Ergebnis prädestiniert. Weitere (oft allerdings nur vorgeschobene) Überlegungen waren z.T. strategischer Natur, wenn bspw. die Verlegung der Grenze zwischen Italien und Österreich auf den Brenner als unabdingbar für die Gewährleistung der italienischen Sicherheit dargestellt wurde.

In anderen Fällen spielte die Überlebensfähigkeit der neugeschaffenen Staaten eine zentrale Rolle, bspw. was die Tschechoslowakei betraf, die ohne sudetendeutsche Gebiete nicht als bestandsfähig erachtet wurde.

All diese Gesichtspunkte verliehen einem Entwicklungsstand des Völkerrechts Ausdruck, der weit hinter den Proklamationen zurückstand, die nach außen wegleitend für den Ersten Weltkrieg und für die während dieser Auseinandersetzung ins Auge gefassten Nachkriegsregelungen waren. Menschenrechte waren keineswegs das bestimmende Kriterium für die Nachkriegsordnung, ja, es gab nach dem Ersten Weltkrieg nicht einmal einen internationalen Menschenrechtsschutz im modernen Sinne.

Das für das traditionelle Völkerrechtsdenken so prägende „Verhaften auf das Territorium“, die vom großen französischen Völkerrechtler George Scelle (1878–1961) so prägnant zum Ausdruck gebrachte „*obsession du territoire*“²⁴⁾ war gerade auch für die Friedensregelungen nach dem Ersten Weltkrieg bestimmend.

Gleichzeitig wurde schon auch wahrgenommen, dass die von Grenzverschiebungen, von der Einführung neuer Herrschaftsgewalten betroffenen Völker ein Mitbestimmungsrecht wahrnehmen wollten und dass sich möglicherweise dieser Anspruch immer weiter verfestigen würde, ja auch über kurz oder lang zwangsweise etablierte Herrschaftsgewalten rechtlich in Frage gestellt werden könnten.

Die Folge war aber, dass verschiedene autoritäre Regime zu noch radikaleren Maßnahmen griffen und mit Vertreibungen, Zwangsumsiedlungen, großflächigem „Bevölkerungsaustausch“ die eigentliche Grundlage für die Geltendmachung eines solchen Selbst- bzw. Mitbestimmungsanspruchs zum Wegfall bringen suchten.

Nach der Niederlage der griechischen Truppen in Anatolien, der „kleinasiatischen Katastrophe“, die selbst nach einem Jahrhundert das griechische Geschichtsdenken prägt²⁵⁾, kam es zu einer humanitären Katastrophe enormen Ausmaßes. Durch britische Unterstützungszusagen ermutigt, die letztlich nicht erfüllt wurden, waren

22) Siehe die Art. 49–51 des Staatsvertrags von Saint Germain.

23) Vgl. M. Qvortrup, Voting on Independence and National Issues: A Historical and Comparative Study of Referendums on Self-Determination and Secession, in: *Revue Française de Civilisation Britannique*, XX–2/2015, S. 1–12 (3).

24) G. Scelle, *Obsession du territoire*, in: *Symbolae Verzijl* 1958, S. 347.

25) Vgl. R. Hirschon, *Heirs of the Greek Catastrophe*, OUP: Oxford 1998, der aufzeigt, dass in Griechenland diese Niederlage als schwerwiegender empfunden wird als der Fall Konstantinopels 1453.

griechische Truppen 1919 nach Anatolien übergesetzt und wurden schließlich 1922 durch türkische Verbände, unterstützt bspw. von Italien und von der Sowjetunion, vernichtend geschlagen. Während und nach dieser Auseinandersetzung geschahen menschenrechtliche Verbrechen enormer Dimension – für die bis dahin relativ große griechische Bevölkerungsgruppe, die seit byzantinischen Zeiten dort lebte, gab es keine Zukunft mehr. Für Smyrna (das heutige Izmir) war die Möglichkeit eines Gebietsreferendums (mit eventuellem Anschluss an Griechenland) vorgesehen gewesen. Nach der Rückeroberung der Stadt durch türkische Truppen wurden die griechischen und armenischen Stadtteile niedergebrannt und die betreffenden Volksgruppen fielen (ähnlich wie die Pontus-Griechen am Schwarzen Meer), soweit sie nicht zuvor fliehen konnten, Massakern zum Opfer, während die britische Flotte – da Großbritannien um jeden Preis einen direkten militärischen Konflikt mit der Türkei vermeiden wollte – nicht intervenierte. Am 30. Januar 1923 wurde zwischen Griechenland und der Türkei bilateral die Zwangsumsiedlung von über einer Million Griechen aus der Türkei und von 350.000 Muslimen von Griechenland vereinbart²⁶), und dieses Abkommen wurde anschließend dem Vertrag von Lausanne vom 24. Juli 1923 beigefügt.²⁷) Die Schutzzusagen gemäß dem Vertrag von Sévres 1920 zugunsten von Kurden und Armeniern, die bis zu einer möglichen Autonomie oder gar Unabhängigkeit reichten, blieben toter Buchstabe und wurden im Vertrag von Lausanne nicht mehr erwähnt.²⁸) Der ethnisch-religiös homogene Staat, in dem kein Ansatz für eine Infragestellung von Grenzen mehr gegeben sein sollte, wurde hoffähig.

Die Diskriminierung der deutschsprachigen Südtiroler durch die Faschisten führte in der Zwischenkriegszeit zu weltweiter Empörung.²⁹) Die italienische faschistische Regierung versuchte dieser zuerst durch eine Entnationalisierungspolitik zu begegnen, die die Heterogenität durch eine Vernichtung der kulturellen Identität der Minderheit überwinden sollte. Als dies nicht bzw. nicht schnell genug gelang, wurde im Optionsabkommen 1939 mit Hitler-Deutschland eine Umsiedlung der Südtiroler vereinbart. Formal freiwillig, aber tatsächlich unter enormem Druck der Faschisten und der Nationalsozialisten. Nur die Kriegereignisse konnten eine nahezu komplette Zerstörung der deutschen Nationalität in Südtirol verhindern.

6. Die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg

6.1 Die Vertreibungen in der unmittelbaren Nachkriegszeit

Anders als vielfach dargestellt, lebte dieser Konflikt zwischen den Tendenzen, die einerseits auf eine Stärkung der Mit- und Selbstbestimmung des Individuums und der Völker abstellten, andererseits aber gerade eine solche Aufwertung und Mitsprache des Individuums über die Bestimmung der territorialen Hoheitsgewalt durch Vertreibung und Entnationalisierung im Keim ersticken wollte, weiter aufrecht.

Formal erlebte die Berechtigung des Individuums durch die Satzung der Vereinten Nationen aus 1945 eine enorme Aufwertung, ein wahrer Paradigmenwechsel schien sich abrupt abzuzeichnen: Die Charta der Vereinten Nationen erwähnt Menschenrechte und Selbstbestimmung und schon 1948 gelang mit der einstimmigen Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte ein epochaler Erfolg.

Allerdings ist auch zu beachten, dass das Ende des Zweiten Weltkrieges das definitive Ende des Minderheitenschutzsystems des Völkerbundes bedeutete³⁰) und dass mit der Vertreibung von 12 Millionen Deutschen aus Mittel- und Osteuropa von Grund auf jede Basis für Gebietsreferenden durch Volksgruppen abhanden kam, die seit vielen Jahrhunderten auf den Gebieten gesiedelt hatten, von denen sie nun vertrieben worden sind.³¹)

Nach der Stimson-Doktrin 1932 dürfte ein gewaltsamer Gebietserwerb keine Anerkennung finden. Und doch wurden im Potsdamer Abkommen Vertreibungen besiegelt, die vollendete Tatsachen für die Durchführung dieser Annexionen schaffen sollten.

6.2 Nachfolgende Gebietsreferenden

Unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg wurden in Südtirol 155.000 Unterschriften zugunsten einer Wiederangliederung an Österreich gesammelt, doch blieben

26) Obwohl der griechische Premierminister Eleftherios Venizelos (1864–1936) Anhänger der „Megali-Idee“ war, die auf die Wiedererrichtung des Byzanz der Antike gerichtet war, stimmte er dem Bevölkerungsaustausch wohl angesichts der veränderten politisch-militärischen Konstellationen zu.

27) Vgl. E. D. Weitz, From the Vienna to the Paris System: International Politics and the Entangled Histories of Human Rights, Forced Deportations, and Civilizing Missions, in: 113 *American Historical Review* 2008, S. 1313–1343 (1336).

28) Dass der Vertrag von Sévres nicht umgesetzt werden konnte, war im Wesentlichen auf die Uneinigkeit der Alliierten zurückzuführen. Vgl. H. I. Cicek, Der Friedensvertrag von Sévres 1920 und die osmanische Haltung, in: M. Gehler et al. (Hrsg.), *Der Vertrag von Saint Germain im Kontext der europäischen Nachkriegsordnung*, Beiträge zur Rechtsgeschichte Österreichs, 2/2019, S. 444–455 sowie R. Banken, *Der Vertrag von Sévres 1920 und seine Änderungen durch den Vertrag von Lausanne 1923*, in: G. Gornig/A. Michel (Hrsg.), *Der Erste Weltkrieg und seine Folgen für das Zusammenleben der Völker in Mittel- und Ostmitteleuropa*, Bd. 3, Duncker & Humblot: Berlin 2020, S. 13–47.

29) Zur zeitgenössischen Literatur vgl. bspw. L. C. Mayr, *The Protection of Minorities*, Christophers: London 1928, S. 207 ff.; J. L. Kunz, *Italian Rule in German South-Tyrol*, 5 *Foreign Affairs* 3/1927, S. 505 sowie E. Reut-Nicolussi, *Tyrol under the Axe of Italian Fascism*, George Allen & Unwin: London 1930.

30) Vgl. P. Hilpold, *The League of Nations and the Protection of Minorities – Rediscovering a Great Experiment*, in: 17 *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 2013, S. 87–124 sowie ders., *Minority Protection Within the System of the League of Nations – Under Particular Consideration of the Position of the United States, France, and Germany*, in: E. Castellarin/A. Hamann (Hrsg.), *The Versailles Treaty: French and German Perspectives in International Law on the Occasion of the Centenary*, SFDI, 11^{èmes} Journées franco-allemandes, Paris: Pedone 2020, S. 207–219.

31) F. v. Braun, *Germany's Eastern Border and Mass Expulsions*, in: 58 *AJIL* 3/1964, S. 747–750 stellt einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen diesen Vertreibungen und der Intention her, ein Gebietsreferendum über die ostdeutschen Gebiete zu verhindern, das er als völkerrechtlich geboten ansah.

diese Unterschriften von den Alliierten unbeachtet.³²⁾ Mit dem Pariser Vertrag vom 5. September 1946 wurde eine Ersatzregelung für territoriale Selbstbestimmung geschaffen. Damit wurde die Grundlage für ein Minderheitenschutzsystem geschaffen, das sich über die Jahre hin als vorbildhaft erweisen sollte.³³⁾ Im Jahr 1946 waren diese Entwicklungen aber noch nicht absehbar, sondern diese Minderheitenschutzregel wurde politisch vielfach als „Zweitbestlösung“ empfunden und dargestellt. Auch in weiterer Folge wurde diese Lösung oft als „schlechter Kompromiss“ präsentiert,³⁴⁾ auch wenn kaum reale Chancen auf eine territoriale Selbstbestimmung bestanden hatten und ohne Pariser Abkommen das Schicksal der deutschen und der ladinischen Minderheit wohl weitgehend perspektivenlos gewesen wäre.

Unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg standen die Vorzeichen für Gebietsreferenden – wie im Übrigen auch für den Minderheitenschutz – generell schlecht. Diese Situation sollte sich aber über die Jahre hin ändern. Trotz der Vertreibungen in der unmittelbaren Nachkriegszeit war das Institut des Gebietsreferendums nicht völlig in Vergessenheit geraten³⁵⁾, sondern im Gegenteil erlebte es im System der Vereinten Nationen nachfolgend eine neue Blüte. In diesem Sinne zeigen sich wiederum Parallelen zum Minderheitenschutz. Ein vollumfänglich ausgebauter Menschenrechtsschutz müsste Grenzziehung und Verteilung staatlicher Hoheitsgewalt in den Hintergrund rücken lassen. Ebenso sollte ein wirksamer Menschenrechtsschutz Minderheitenschutz erübrigen. Zumindest war dies – was den Minderheitenschutz betraf – die vorherrschende Vorstellung auf UN-Ebene.³⁶⁾ Beides hat sich als Illusion erwiesen: Die Einführung des Menschenrechtsschutzes hat Minderheitenschutz nicht überflüssig gemacht und für Menschen und Völker kann es nach wie vor entscheidend sein, für die Wahrung ihrer kulturellen Identität, ja für ihr physisches Überleben, unter welcher staatlichen Hoheitsgewalt sie stehen.

Die Vereinten Nationen haben seit 1945 zahlreiche Gebietsreferenden administriert, überwacht, begleitet, insbesondere im Entkolonialisierungskontext.³⁷⁾ Sie haben in diesem Zusammenhang detaillierte Verfahrensregeln entwickelt. Auf regionaler Ebene ist die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht zu erwähnen, die einen „Good-Practice“-Katalog von Regeln über die Durchführung von Referenden erarbeitet hat.³⁸⁾

Es gab des Weiteren unilateral verfügte oder veranlasste Referenden, also außerhalb eines spezifischen völkerrechtlichen Rahmens, so bspw. das Referendum über die Unabhängigkeit Schottlands vom Vereinigten Königreich vom 18. September 2014, das 55,3% Nein-Stimmen und 44,7% Ja-Stimmen ergab. Eine Unabhängigkeit Schottlands wurde somit mehrheitlich von der Bevölkerung abgelehnt.³⁹⁾

Bereits zwei Abstimmungen gab es über eine eventuelle Unabhängigkeit Quebecs von Kanada. Im Jahr 1980 scheiterte diese Initiative mit 59,56 Nein-Stimmen, während im Jahr 1995 die Nein-Stimmen nur mehr 50,58% ausmachten, und sich die Ja-Stimmen auf 49,42% beliefen. Dabei verliefen die Trennlinien zwischen Gegnern

und Befürwortern einer Unabhängigkeit deutlich entlang den ethnisch-sprachlichen Trennlinien der Volksgruppen mit einer mehrheitlichen Unterstützung einer Unabhängigkeit durch die frankophone Bevölkerung und einer klaren Ablehnung durch die englischsprachige Bevölkerung sowie durch die Ureinwohner. Ein knappes Ergebnis für eine Unabhängigkeit hätte damit weitere Fragen hinsichtlich des Minderheitenschutzes aufgeworfen.

Im Jahr 1982 entschied sich die Bevölkerung Grönlands für einen Ausstieg aus der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, die dann, aufgrund des positiven, bejahenden Ausgangs der Volksabstimmung im Jahr 1985 vollzogen wurde.

Interessanterweise sind verschiedene Referenden im kolonialen Kontext zugunsten eines Verbleibs bei der

32) Vgl. H. K. Ramminger, *Dolomiten und Alto Adige*, Inn-Verlag: Innsbruck 1983, S. 55. Vgl. M. Gehler, *Verspielte Selbstbestimmung? Die Südtirolfrage 1945/46 in US-Geheimdienstberichten und österreichischen Akten*. Eine Dokumentation (Schlern-Schriften 302), Innsbruck 1996, S. 642.

33) Vgl. P. Hilpold, *Modernes Minderheitenrecht*, Manz: Wien 2001.

34) Vgl. zu dieser Diskussion M. Gehler (Hrsg.), *Verspielte Selbstbestimmung. Die Südtirolfrage 1945/46 in US-Geheimdienstberichten und österreichischen Akten*. Eine Dokumentation (= Schlern-Schriften 302), Universitätsverlag Wagner: Innsbruck 1996 bzw. H. Golowitsch/W. Fierlinger, *Kapitulation in Paris 1946*, Verlag Buchdienst Südtirol: Nürnberg 1989.

35) Ein Gebietsreferendum, das noch als Fortwirkung der Ereignisse der Vergangenheit im Verhältnis zwischen Frankreich und Italien angesehen werden kann, war jenes von Tenda und Briga am 12. Oktober 1947 an der französisch-italienischen Grenze. Piemont-Sardinien hatte schon 1858 die Abtretung dieser Gemeinden an Frankreich versprochen und im Referendum von 1860 hatte sich eine Mehrheit der Bevölkerung in diesen beiden Gemeinden dafür ausgesprochen. Tatsächlich ist die Abtretung jedoch nicht erfolgt, da Piemont-Sardinien die strategische Bedeutung dieser Gemeinden hervorgehoben hat. Im Friedensvertrag zwischen Frankreich und Italien 1947 war jedoch erneut die Abtretung dieser Gemeinden an Frankreich vereinbart worden. Das nachfolgende Referendum musste schon allein deshalb erfolgen, da die französische Verfassung dies zur Vorbedingung eines jeglichen Gebietserwerbs machte. Die Durchführung dieses Referendums, in dem sich die Bevölkerung von Tenda und Briga mit überwältigender Mehrheit für eine Angliederung an Frankreich aussprach, stieß in Italien auf Kritik, wo man von einer „Annexion“ sprach. Beide Gemeinden waren bereits von französischen Truppen besetzt. Vgl. Romain H. Rainero, *L'opinion publique italienne et l'annexion de La Brigue et de Tende à la France*, in: 62 *Cahiers de la Méditerranée* 2001, S. 215–232.

36) Vgl. P. Hilpold, *UN Standard-Setting in the Field of Minority Rights*, in: 14 *International Journal on Minority and Group Rights* 2–3/2007, S. 181–205.

37) Beispiele sind Togo, Britisch-Kamerun, Westsamoa, Ruanda-Urundi, Äquatorialguinea, Nieu, Gilbert- und Ellis-Inseln, Marianen-Inseln, Französisch-Somaliland, Trust-Territorium der Pazifik-Inseln, Marshall-Inseln, Palau, Föderierte Staaten von Mikronesien, Eritrea, Osttimor und Süd-Sudan. Vgl. Yves Beigbeder, *Referendum*, in: MPEPIL online edit., 2011 sowie Antonio Cassese, *Self-determination*, CUP: Cambridge 1995, S. 76 ff.

38) CDL-AD(2007)08rev-cor, 25. Oktober 2018, Study Nr. 371/2006.

39) In den 1980er Jahren ist die Auffassung vertreten worden, das unilateral verfügte Referendum sei in Europa, seinem Ausgangspunkt, wieder außer Gebrauch gekommen, da in stabilen Demokratien Gebietsreferenden nicht mehr erforderlich seien. So A. Chiappetti, *Plebiscito*, in: XXXIII *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè: Mailand 1983, S. 945–956 (948). Tatsächlich haben die realen Entwicklungen durch das Aufkommen von national motivierten Sezessionsbestrebungen einen anderen Lauf genommen.

Kolonialmacht ausgegangen, wobei wirtschaftliche Überlegungen oft von zentraler Bedeutung waren.⁴⁰⁾

7. Exkurs: Der Krim-Fall⁴¹⁾

Das Thema der Gebietsreferenden hat im letzten Jahrzehnt eine besondere Aktualität im Krim-Fall erlangt, der durch die geballte Präsenz von Elementen, die bei solchen Referenden nicht gegeben sein dürfen, im Umkehrschluss – und verdeutlicht durch die Reaktion der Staatengemeinschaft sowie der Wissenschaft – vor Augen geführt hat, welche Eigenschaften eine völkerrechtskonforme Abstimmung über die staatliche Zugehörigkeit eines bestimmten Territoriums kennzeichnen müssen. Während die Abspaltung der Krim von der Ukraine durch Russland als gewaltsam und völkerrechtswidrig qualifiziert wird (und dementsprechend auch Sanktionen gegenüber Russland zur Folge hatte, die nach wie vor aufrecht sind), wird von russischer Seite immer wieder betont, dass die Abspaltung der Krim durch ein Referendum vom 16. März 2014 demokratisch legitimiert worden sei. Zu Recht wurde gegen diese Argumentation eingewandt, dass sie schon im Ansatz verfehlt sei, da ein Referendum an sich keinen territorialen Statuswechsel rechtfertigen, sondern allenfalls dazu dienen kann, einen auf anderem Wege herbeigeführten Wechsel zusätzlich und abschließend zu legitimieren.⁴²⁾ Wenn aber ein Referendum organisiert wird, dann ist die Achtung rechtsstaatlicher Kriterien absolut verpflichtend. Diese Bedingungen sind im letzten Jahrzehnt von der Parlamentarischen Versammlung des Europarats sowie der Venedig-Kommission ausformuliert worden.⁴³⁾

Unmittelbar nach dem Krim-Referendum vom 16. März 2014 hat sich die Venedig-Kommission mit diesem Vorgang beschäftigt und das Urteil war vernichtend: Das Referendum stand in klarem Widerspruch zur ukrainischen Verfassung; die Fragestellung war mehrdeutig; es gab Berichte über extensiven Wahlbetrug; eine neutrale, unabhängige Wahlwerbung war im Vorfeld nicht möglich gewesen; die Zeitspanne von zehn Tagen zwischen Ankündigung des Referendums und tatsächlicher Abhaltung war zu kurz und eine unabhängige Wahlbeobachtung war nicht möglich gewesen.⁴⁴⁾ Die wohl gravierendste Beanstandung betraf aber den Umstand, dass das Referendum in einem „nicht befriedeten Gebiet“ stattgefunden hat. Sarah Wambaugh, eine der führenden Expertinnen der Zwischenkriegszeit zum Thema des Gebietsreferenden, meinte dazu: „[A] plebiscite in a country not effectively neutralised is a crime against the inhabitants of the area.“⁴⁵⁾ Welche Überlegung liegt dieser doch sehr pointierten Formulierung zugrunde? Die missbräuchliche Verwendung eines Instituts, das die demokratische Legitimierung eines Gebietswechsels bestätigen soll, in Wirklichkeit aber gerade gegen das betreffende Volk eingesetzt wird, stellt ein Verbrechen dar. Das betreffende Volk wird nämlich bevormundet und diesem soll gleichzeitig jegliche Möglichkeit genommen werden, sich dagegen zur Wehr zu setzen. Ein solches Referendum kann nicht nur eine Verhöhnung eines zur

Abstimmung aufgerufenen Volkes darstellen, sondern auch darauf ausgerichtet sein, diesem in Zukunft das Selbstbestimmungsrecht vorzuenthalten, und zwar unter Verweis auf eine Willensäußerung, die keine freie, sondern eine erzwungene war.

Ein solches Referendum (und umso mehr jene in der Ostukraine, die eine noch groteskere Gestalt angenommen haben) kann somit eine Völkerrechtsverletzung durch Russland nicht heilen, sondern verkörpert selbst einen weiteren Völkerrechtsverstoß.

8. Schlussbemerkungen

Eine zusammenfassende Analyse über den aktuellen Stellenwert des Gebietsreferendums im Völkerrecht muss – gerade auch, wenn die Minderheitenthematik einbezogen wird – differenziert erfolgen.

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass das Gebietsreferendum im Völkerrecht mittlerweile fest

40) So sind die französischen Überseegebiete weiterhin bei Frankreich verblieben. Bei der Volksabstimmung auf den Komoren vom 22. Dezember 1974 sprach sich auf der Hauptinsel Mayotte eine Mehrheit für den Verbleib bei Frankreich aus, worauf – unter vielfachem internationalem Protest – allein die übrigen Inseln in die Unabhängigkeit entlassen wurden. Ähnliches gilt für eine Reihe von britischen Überseegebieten. So lehnte die Bevölkerung der Bermudas in einer Volksabstimmung 1995 die Unabhängigkeit ab.

41) Dieser Abschnitt entspricht weitgehend den spezifischen Ausführungen in P. Hilpold, Die Ukraine-Krise aus völkerrechtlicher Sicht: Ein Streitfall zwischen Recht, Geschichte und Politik, in: 25 SZIER 2/2015, S. 171–181 (176 ff.). Vgl. zu dieser Thematik auch ders., Ukraine, Crimea and New International Law: Balancing International Law with Arguments Drawn from History, in: 14 Chinese Journal of International Law 2/2015, S. 237–270 sowie C. Gornig, Der Ukraine-Konflikt aus völkerrechtlicher Sicht, Duncker & Humblot: Berlin 2020.

42) Vgl. dazu auch A. Tancredi, Crisi in Crimea, referendum ed autodeterminazione dei popoli, in: 8 Diritti umani e diritto internazionale 2014, S. 480–490.

43) Es handelt sich dabei überwiegend um Best-Practice-Regeln, was aber ihre Relevanz nicht mindert. Vgl. insbesondere Venedig-Kommission, Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report, 5–6 June and 18–19 October 2002, CDL-AD(2002)023-e; Council of Europe, Parliamentary Assembly Recommendation 1704 (2005), Referendums: towards good practices in Europe, 29. April 2005, sowie Venedig-Kommission, Code of Good Practices on Referendums, Code of Good Practice on Referendums, CDL-AD(2007)008, 19. März 2007. Daneben gibt es noch anlassbezogene Äußerungen des Europarats bzw. der Venedig-Kommission, die aber auch z.T. verallgemeinerungsfähig sind (vgl. insbesondere Venedig-Kommission, Opinion on the Compatibility of the Existing Legislation in Montenegro concerning the Organization of Referendums with Applicable International Standards, CDL-AD(2005)041, 19. Dezember 2005, sowie Venedig-Kommission, Gutachten betreffend die Frage „Whether the decision taken by the Supreme Council of the Autonomous Republic of Crimea in Ukraine to organize a Referendum on Becoming a Constituent Territory of the Russian Federation or Restoring Crimea’s 1992 Constitution is compatible with constitutional principles“, 1. März 2014, Opinion 762/2014, CDL-AD(2014)0002).

44) Venedig-Kommission, Opinion on „Whether the decision taken by the Supreme Council of the Autonomous Republic of Crimea in Ukraine to organize a Referendum on Becoming a Constituent Territory of the Russian Federation or Restoring Crimea’s 1992 Constitution is compatible with constitutional principles“<148>, 21. März 2014, Opinion 762/2014, CDL-AD(2014)0002.

45) S. Wambaugh, Plebiscites Since the World War, Bd. 1, Washington Carnegie Endowment of Peace 1933, S. 507, zitiert nach A. Peters, The Crimean Vote of March 2014 as an Abuse of the Institution of the Territorial Referendum, in: Ch. Callies (Hrsg.), Liber Amicorum Torsten Stein, 2015, S. 255–280 (274).

etabliert ist. Ohne dass mit letzter Sicherheit gesagt werden könnte, dass eine Gebietsabtretung im modernen Völkerrecht zwingend ein Referendum der betroffenen Bevölkerung voraussetzt⁴⁶⁾, kann dennoch überzeugend argumentiert werden, dass zahlreiche völkerrechtliche Grundsätze und Rechtsnormen, insbesondere das Selbstbestimmungsrecht der Völker, die Abhaltung einer solchen Abstimmung nahelegen. Ein Rechtsanspruch von Minderheiten oder Volksgruppen, ohne weiteres ein solches Referendum in die Wege zu leiten, besteht allerdings nicht. Wird aber eine Grenzziehung verändert, ein Gebietswechsel vorgenommen, so deuten starke Elemente in die Richtung, dass die betroffene Bevölkerung in die betreffende Entscheidungsfindung einbezogen werden sollte.

Ob jeglicher Gebietswechsel durch ein Referendum abgesegnet werden muss, ist in der Literatur umstritten: In der Vergangenheit wurde dies verneint; gegenwärtig gibt es Stimmen, die sich dafür aussprechen.⁴⁷⁾ Wie dem auch sei: Wenn ein Referendum tatsächlich abgehalten wird, dann sind verschiedenste Bedingungen und Voraussetzungen zu beachten.⁴⁸⁾ Mit anderen Worten: Ein Referendum ist für einen Gebietswechsel möglicherweise (noch) kein Muss, wenngleich sehr wünschenswert. Ein manipuliertes Referendum stellt hingegen einen Affront gegenüber der betroffenen Bevölkerung und auch gegenüber der Weltöffentlichkeit dar, die solche Vorgänge mit immer größerer Aufmerksamkeit verfolgt.⁴⁹⁾ Die legitimatorische Kraft der Verfahren gebietet eine transparente, faire Durchführung, die die Willensäußerung der betroffenen Bevölkerung nicht zu behindern, zu beeinflussen oder gar zu manipulieren versucht.⁵⁰⁾ Die Dichte der dazu anzuwendenden Kriterien ist in den letzten Jahren immer größer geworden, wobei das Bewusstsein für diese Problematik weit in die Vergangenheit zurückreicht; gerade in dieser Hinsicht ist eine historische Betrachtung dieser Volksabstimmungen auch für das Völkerrecht der Gegenwart von großem Nutzen.⁵¹⁾

Noch im Jahr 1961 hatte Josef Kunz geschrieben: „Das Plebiszit als rechtliche Voraussetzung des Erwerbs der Gebietshoheit war und ist keine Norm des allgemeinen Völkerrechts.“⁵²⁾ Wie gezeigt, lässt sich dies heute so nicht mehr sagen; die Entwicklung geht eindeutig in die gegenteilige Richtung.⁵³⁾

Es verbleibt allerdings die Problematik, dass sich Gebietsreferenden in vielen Fällen – insbesondere bei ethnischer Gemengelage – gar nicht für definitive Statusentscheidungen eignen, wenn tatsächlich das Los und das Wohl der betroffenen Bevölkerung im Mittelpunkt stehen sollen. Ein „winner takes it all“-Ansatz, eine „50 + 1“-Regel, die zwischen Siegern und Verlierern unterteilt, ist mit einer modernen Völkerrechtsordnung nicht mehr vereinbar. Eine Statusentscheidung in einem modernen rechtsstaatlichen Kontext, die zu Änderungen in der Grenzziehung und der Hoheitsgewalt führt, muss parallel dazu umfangreiche Schutzmaßnahmen zugunsten der „unterlegenen“ Gruppe zur Folge haben, so dass diese Gruppe nicht nur schadlos gehalten wird, sondern sogar Anspruch auf Bevorzugung hat. In diesem Zusammen-

hang zeigt sich wieder, wie eng verwoben Fragen zum Gebietsreferendum mit jenen des Minderheitenschutzes sind. In diesem Sinne sind wohl Autonomieregelungen, wie sie bspw. im Südtiroler Kontext verwirklicht worden sind und die eine vollständige Gleichbehandlung und Gleichberechtigung aller Volksgruppen vorsehen, zu bevorzugen.

Inwieweit Geschichte in Entscheidungen über Volksabstimmungen eine Rolle spielen soll, ist eine komplexe Fragestellung. In gewisser Hinsicht ist jede Volksabstimmung von geschichtlichen Ereignissen prädestiniert; sie ist aber – ganz abgesehen von ihrer Vieldeutigkeit⁵⁴⁾

46) In der weiter zurückliegenden Vergangenheit wurde dies verneint. Vgl. dazu H.-J. Uibopuu („Plebiscites“, in: EPIL, Bd. III, 1997, S. 1049ff., 1053), „contemporary international law does not demand the consent of the population to every territorial change“. Laut J. Crawford (Brownlie's Principles of Public International Law, 2012, S. 243), „there is insufficient practice to warrant the view that a transfer is invalid simply because there is no sufficient provision for expression of opinion by the inhabitants“^{<148>} (bezugnehmend auf Ratner, 2006, 100 AJIL 808, 811). In jüngerer Zeit wird aber auch die Ansicht vertreten, dass völkerrechtlich eine solche Verpflichtung gegeben sei. Vgl. insbesondere Anne Peters, Das Völkerrecht der Gebietsreferenden, in: 64 Osteuropa 5–6/2014, S. 101–133 (113).

47) Vgl. insbesondere A. Peters, 2014, (Fn. 46), S. 113. Laut A. Tancredi verlangt die Rechtmäßigkeit einer Sezession die Durchführung eines Referendums, Vgl. A. Tancredi, A Normative „Due Process“ in the Creation of States through Secession, in: M.G. Kohen (Hrsg.), Secession: International Law Perspectives, CUP: Cambridge 2006, S. 171–207 (190f.).

48) A.A. C. Santulli, La Crise Ukrainienne: Position du Probleme, in: RGDIP 4/2014, S. 799–820 (808).

49) In der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg ist sogar die Auffassung vertreten worden, die missbräuchlich gestalteten Gebietsreferenden der Vergangenheit hätten dieses Institut delegitimiert. Vgl. Rolando Quadri, Diritto internazionale pubblico, Liguori: Neapel 1968, S. 716.

50) Vgl. dazu grundlegend N. Luhmann, Legitimation durch Verfahren, Suhrkamp: Frankfurt a.M., 6. Aufl. 2001; Th. Franck, Fairness in International Law and Institutions, OUP: Oxford 1998 sowie A. Tancredi, A Normative „Due Process“, 2006 (Fn. 47).

51) Bspw. sind die Volksbefragungen des 19. Jahrhunderts schon von zeitgenössischen Kommentatoren massiv kritisiert worden. Die Volksbefragungen der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg sind hingegen – trotz aller aufgezeigten Schwächen – doch von einem Bemühen getragen, Verfahrensgerechtigkeit zu garantieren und eine Beeinflussung insbesondere durch militärische Kräfte auszuschließen. Vgl. Sarah Wambaugh, Plebiscites since the World War, Carnegie 1933, S. 506. Vgl. auch G. Landi, Secession and Referendum, Firenze University Press: Florenz 2019, S. 126f.

52) Vgl. J. Kunz, 1961, (Fn. 13), S. 774.

53) Wie D. Moeckli und N. Reimann aufzeigen, ging in den letzten Jahren allen Aufnahmen von Neustaaten in die Vereinten ein (befürwortendes) Unabhängigkeitsreferendum voraus: Osttimor 1999 (Aufnahmeentscheidung UNGA Res. 57/3, 27. September 2002), Montenegro 2006 (Aufnahmeentscheidung UNGA Res. 60/2064, 28. Juni 2006) sowie Südsudan 2011 (Aufnahmeentscheidung UNGA Res 65/308, 14. Juli 2011). Vgl. D. Moeckli/N. Reimann, Independence Referendums in International Law, in: J. Vidmar et al. (Hrsg.), Research Handbook on Secession, Edward Elgar: Cheltenham (im Erscheinen), S. 12 des Manuskripts, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3582119.

54) Vgl. dazu P. Hilpold, Ukraine, Crimea and New International Law: Balancing International Law with Arguments Drawn from History, in: 14 Chinese Journal of International Law 2/2015, S. 237–270. Im Krim-Streit hat dazu der französische Vertreter im UN-Sicherheitsrat zu den russischen, historisch unterlegten Rechtfertigungen folgende Erklärung abgegeben: „After all, Crimea was Russian for 170 years but a vassal of Turkey for three centuries. We know only too well that anything can be justified by history, particularly the unjustifiable.“ See S/PV.7138, 15. März 2014, Fn. 354, zitiert nach G. Landi, Secession and Referendum, 2019, S. 97.

– kein Instrument zur Korrektur weiter zurückliegender Ereignisse ohne Bezug zur Gegenwart. Dieser Umstand verdeutlicht auch die Gefährlichkeit der Vertreibung. Sie ist klar völkerrechtswidrig⁵⁵⁾, kann aber Fakten schaffen, die im Sinne des Effektivitätsgrundsatzes unumkehrbar sind.⁵⁶⁾ Auch aus diesem Grunde müssen Vertreibungen soweit irgendwie möglich verhindert, geahndet, rückgängig gemacht werden.

Zu beachten ist weiters, dass Referenden keineswegs ein Allheilmittel darstellen, das jedes Problem im Zusammenwirken von Mehrheiten und Minderheiten lösen könnte. Ganz im Gegenteil wird in der Literatur regelmäßig darauf hingewiesen, dass Minderheiten generell bei Mehrheitsentscheidungen – auch und gerade, wenn es nicht um Statusentscheidungen geht – sich vielfach in einer problematischen Lage befinden.⁵⁷⁾ Werden Statusregelungen an einen Volksentscheid gebunden, so muss die territoriale Abgrenzung des Entscheidungskörpers den davon Betroffenen eine reale Chance einräumen, eine wirksame Entscheidung dieser Art zu treffen. Doch damit allein ist es nicht getan.

Es kristallisiert sich immer deutlicher ein Bewusstsein heraus, wonach in allen Statusentscheidungen der Mensch in den Vordergrund gerückt werden muss und das Territorium nur mehr zweitrangige Bedeutung haben kann.

Im letzthin vom IGH entschiedenen Chagos-Fall⁵⁸⁾, in dem die Frage zu beurteilen war, ob die Abtrennung der Chagos-Inseln im Zuge der Verselbstständigung von Mauritius zu Recht erfolgt sei, wird diese Komponente wohl noch zu wenig berücksichtigt. Der IGH hat Mauritius recht gegeben, aber dabei das Los der Chagossians weitgehend außer Acht gelassen. Ein Selbstbestimmungsrecht der Völker, das im 21. Jahrhundert Bestand haben will, muss aber das Schicksal der unmittelbar betroffenen Völker zentral berücksichtigen. In diesem Sinne wäre gerade diese deportierte Volksgruppe, die jetzt als Randgruppe, verarmt und verwahrlost primär auf Mauritius lebt, zu befragen und zu berücksichtigen gewesen. Die Selbstbestimmung, die ein den Ansprüchen des 21. Jahrhunderts genügendes Referendum im Auge haben muss, hat primär jene der betroffenen Bevölkerung zu sein, der Bevölkerung, der in zentraler Form Unrecht widerfahren ist. Im Chagos-Fall wären dies in erster Linie die vertriebenen Chagossians und weniger die angestammte Bevölkerung von Mauritius.⁵⁹⁾ Der Ausdruck „Gebietsreferendum“ ist damit – mag er auch technisch nicht falsch sein – immer noch zu stark auf den staatlichen Territorialanspruch und damit auf einen Nebenaspekt der eigentlichen Problematik gerichtet: Wie hier immer wieder betont, muss im Mittelpunkt des Völkerrechts der Gegenwart das Individuum stehen! Gebietsreferenden stellen Entscheidungsmechanismen vor dem Hintergrund einer völkerrechtlichen/staatspolitischen Situation dar, die von einer geringen Bereitschaft gekennzeichnet war, Diversität anzuerkennen, sondern im Gegenteil real wahrnehmbare Unterschiede oft mit massiver Diskriminierung verband. Es waren dies Situationen, in denen die Zugehörigkeit zu Mehrheit oder

Minderheit einer „Alles-oder-nichts“-Differenzierung in der Rechtssituation des Einzelnen gleichkam. Gerade die zunehmende weltweite und regionale Stärkung des Menschenrechtsschutzes hat diese Situation nachhaltig verändert. Die differenzierte Zuerkennung von Rechten und Schutzansprüchen auch an Minderheiten schafft eine Situation der Rechtsstaatlichkeit, von der letztlich auch die Angehörigen der Mehrheit, die sich in anderen Situationen wiederum zu unterschiedlichen Mehrheiten und Minderheiten zugeteilt sehen können, profitieren können. In diesem Sinne sind Gebietsreferenden an und für sich ein Instrument der Vergangenheit, das durch den modernen Menschenrechtsschutz – zumindest für den weit über überwiegenden Teil der Fälle – überholt sein sollte.⁶⁰⁾ Nur dann, wenn sich das Verhältnis zwischen Mehrheit und Minderheit dramatisch verschlechtern sollte und ein Fortbestand des Staatsverbandes in der gegebenen Situation ein existenzielles Bedrohungsszenarium schafft, kann das Gebietsreferendum nach wie vor ein adäquates Problemlösungsinstrument darstellen. Daneben sind natürlich auch friedliche Szenarien der territorialen Neuabgrenzung denkbar – als Korrektur historischen Unrechts oder aber auch als Versuch einer Neuorientierung.⁶¹⁾ Angesichts der enormen Konsequenzen, die damit regelmäßig verbunden sind – gerade weil damit etablierte gesellschaftliche Strukturen auseinandergerissen werden – ist vor einer leichtfertigen Inanspruchnahme solcher Verfahren zu warnen.

Wie Robert Jennings festgehalten hat, ist die Stabilität von Staatsgrenzen ein sehr hohes Gut.⁶²⁾ Diesen Gedan-

55) Vgl. dazu auch V. Kremser, Vertreibung und Bevölkerungsaustausch nach dem Ersten Weltkrieg, in: G. Gornig/A. Michel (Hrsg.), *Der Erste Weltkrieg und seine Folgen für das Zusammenleben der Völker in Mittel- und Ostmitteleuropa*, Duncker & Humblot: Berlin 2019, S. 223–246.

56) Vgl. E. Kontorovich, *The Jus Post Bellum of Illegally Transferred Settler Populations*, in: C. Stahn/J. Iverson, *Just Peace After Conflict*, OUP: Oxford 2020, S. 235–251, der, bezogen auf die Suche nach Lösungen für Post-Konflikt-Situationen, schreibt: „No resolution to conflicts involving settlers has involved their removal from previously occupied territories.“ *Ibid.*, S. 251.

57) Vgl. M. Fatin-Rouge Stefanini, *Referendums, Minorities and Individual Freedoms*, in: L. Morel/M. Qvortrup (Hrsg.), *Routledge Handbook*, (Fn. 9), 2018, S. 376 ff. Die Autorin differenziert dabei zwischen „in-group minorities“ und „out-group minorities“. Die zweitgenannte Gruppe, die in keinem guten Verhältnis zur Mehrheit steht, ist dabei regelmäßig die Verliererin in solchen Abstimmungsverfahren. Vgl. auch F. Merli, *Illiberal Direct Democracy*, in: 14 *ICL Journal* 2/2020, S. 199–210.

58) *Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965* (Chagos case) Advisory (Advisory Opinion) [2019] ICJ General List No 169.

59) Vgl. auch P. Hilpold, „Humanizing“ the Law of Self-Determination – the Chagos Island Case (im Erscheinen).

60) Zur Problematik der Referenden, die in Gebieten mit schwachen demokratischen Strukturen abgehalten worden sind, vgl. M. Qvortrup, *Voting on Independence and National Issues: A Historical and Comparative Study of Referendums on Self-Determination and Secession*, in: *Revue Française de Civilisation Britannique*, XX-2/2015, S. 1–12.

61) Als geradezu paradigmatisch kann hier der Fall der friedlichen Aufspaltung der Tschechoslowakei zum 1. Jänner 1993 verwiesen werden.

62) Vgl. R. Jennings, *The acquisition of territory in international law, with a new introduction by Marcelo G. Kohen*. Manchester University Press: Manchester 2017: „the stability of territorial boundaries must always be the ultimate aim“, S. 87.

ken darf man allerdings nicht verabsolutieren; man muss vielmehr berücksichtigen, dass er aus dem Jahr 1963 stammt.⁶³⁾ Und dennoch hat er seine Gültigkeit in der Form behalten, als eine Änderung der Grenzziehung nach wie vor mit erheblichen, vielfach auch unabsehbaren Konsequenzen verbunden ist. Gebietsreferenden sind niemals Selbstzweck, sondern sie verkörpern ein Instrument unter mehreren, deren Funktion nach Maßgabe des geltenden Völkerrechts primär in der Friedenssicherung und im Schutz der Menschenrechte liegen muss. Wie gezeigt, ist das Gebietsreferendum sehr eng mit dem Selbstbestimmungskonzept verbunden (wenngleich beide Institute natürlich nicht deckungsgleich sind) und damit sind hier auch die mittlerweile umfassenden Erkenntnisse aus der Selbstbestimmungsdiskussion einzubeziehen. Dabei wird insbesondere auch an das Instrument der inneren Selbstbestimmung zu denken sein, das Änderungen in der Grenzziehung überflüssig

macht und zu einem gedeihlichen Zusammenleben der Volksgruppen führen soll.⁶⁴⁾

Wie der Chagos-Fall gezeigt hat, ist auch das traditionelle Selbstbestimmungskonzept mit seiner Verhaftung auf das Territorium neu zu denken. Das Neuziehen von Grenzen überwindet vielleicht historisches Unrecht der Geschichtsbücher. Ob es den hier und heute lebenden Menschen dient, ist aber genau zu prüfen. Denn diese Frage sollte eigentlich die entscheidende sein!

63) So die Erstauflage der in der vorstehenden Fußnote zitierten Monographie.

64) Vgl. zu dieser Diskussion auch P. Hilpold, Self-determination and autonomy: between secession and internal self-determination, in: P. Hilpold (Hrsg.), *Autonomy and Self-determination*, Edward Elgar: Cheltenham 2018, S. 7–76 sowie M. Suksi, The referendum as an instrument for decision-making in autonomy-related situation, in: P. Hilpold (Hrsg.), *Autonomy and Self-determination*, 2018, S. 97–137.



Manfred Bachmann, Klaus Hilber (Hg.)

FlexLex Justizrecht

Fassung vom 1.6.2021

Das FlexLex Justizrecht bietet eine sorgfältige und ausgeglichene Auswahl an Gesetzen, die für den Gerichtsalltag unabdingbar sind: vom Zivilrecht über Gesellschaftsrecht bis zu steuerrechtlichen Vorschriften.

Für Anwältinnen und Anwälte stellt es damit das geeignete Instrumentarium für die Bearbeitung von Standardfällen dar.

facultas/FlexLex 2021, 732 Seiten
ISBN 978-3-99071-143-9
EUR 25,-, im Abo nur EUR 20,-

Erhältlich im Buchhandel und auf
facultas.at

facultas