

Die Sezession – zum Versuch der Verrechtlichung eines faktischen Phänomens

Peter Hilpold, Innsbruck

- I. Einleitung
- II. Die vielen Bedeutungen von Selbstbestimmung
- III. Mögliche Zugänge zu einem Recht auf Sezession
 - A. Das „koloniale“ Selbstbestimmungsrecht
 - B. Die mit einem allgemeinen Sezessionsrecht verbundenen Gefahren
 - C. Erste Ergebnisse
 - D. Mögliche Bedingungen
 - E. Der politisch-philosophische Ansatz
- IV. Sezession als Notwehrrecht („*remedial secession*“)
- V. Schlussbemerkungen und Ausblick

Deskriptoren: Sezession; Selbstbestimmungsrecht; Autonomie; Demokratie; Minderheitenrechte; humanitäre Intervention; Kosovo.

I. Einleitung

Das Völkerrecht wird häufig mit dem Vorwurf konfrontiert, es wirke strukturkonservierend, es verteidige das Bestehende und lasse überfällige Veränderungen, wenn überhaupt, nur unter größtem Widerstand zu. Da die Herren des Völkerrechts nach wie vor im Wesentlichen die Staaten sind, erscheint diese Haltung wenn nicht vernünftig, so doch verständlich. Identitäten werden – trotz einzelner internationalistischer Ansätze – nach wie vor überwiegend national definiert; von einer gefühlten Unionsbürgerschaft oder gar einem Kantischen Weltbürgertum sind wir noch weit entfernt.¹ Nationale Egoismen

¹ Leichtfertig werden gerade in der juristischen Literatur häufig große Entwürfe über eine ideale Völkerrechtsordnung vorgestellt, wobei in diesem Zusammenhang gerne auf Im-

überwiegen und aus ihrer wechselseitigen Koordinierung resultiert, was auf den ersten Blick paradox erscheinen mag, Stabilität. Jeder Staat ist primär am Selbsterhalt interessiert und weiß die Gefahren abzuschätzen, die in einem System ohne zentrale Ordnungsmacht mit Veränderungen jeglicher Art verbunden sind.

Damit sollen nicht die Augen vor der Tatsache verschlossen werden, dass in der Völkerrechtsgeschichte Herrschaftsverbände jeglicher Art bis hin zum modernen Nationalstaat seit jeher versucht haben, die Reichweite ihres territorialen und persönlichen Herrschaftsanspruchs zu ihren Gunsten zu ändern. Instrument dazu war der Krieg, geführt mit ideeller Letztbegründung in Religion oder humanitären Prinzipien oder auch bloß in ehrlich und offen bekundetem Raub- und Beutedrang.

Es ist nun bezeichnend, dass gerade dann, als sich die Staatengemeinschaft anschickte, eine universelle zu werden, als der Krieg eine zusehends stärkere Delegitimierung erfuhr und als die ideologische Basis abzubröckeln begann, die eine Legitimierung der Gewalt im Transzendenten ermöglicht hatte, ein neues Prinzip auf den Plan trat, das für die Rechtfertigung von Veränderung und Beständigkeit zugleich herangezogen werden konnte, die Selbstbestimmung. Selbstbestimmung sollte zum großen Ordnungsprinzip für die Zeit nach dem Ersten Weltkrieg werden und in ihrer Neutralität und ihrem Anspruch auf Allgemeingültigkeit eine tragfähige Basis für eine allgemeine Anerkennung finden.

II. Die vielen Bedeutungen von Selbstbestimmung

Aufmerksamen Beobachtern war aber schon von Anfang an klar, dass diese Vieldeutigkeit Quell ständigen Konfliktes sein musste. Gerade wenn ein neues Prinzip auf den ersten Blick ungeteilte Zustimmung einfordern muss, so wird dies bei näherem Hinsehen verwundern. Wohl klingen Woodrow Wilsons Erläuterungen zum Selbstbestimmungsrecht überzeugend:

manuel Kant Bezug genommen wird. Nur allzu oft werden dabei die realen Umstände außer Acht gelassen, an denen jede Rechtsordnung, soll sie einen konkreten Zweck erfüllen und wirksame Umsetzung finden, anknüpfen muss. Utopische Ansätze dieser Art finden sich für das allgemeine Völkerrecht wie für Spezialbereiche, wie etwa das GATT/WTO-Recht, gleichermaßen. Damit soll nicht der Erkenntniswert in Frage gestellt werden, der in der Rechtsphilosophie aus dem Studium der Kantischen Schriften gewonnen werden kann. Vgl dazu bpsw. jüngst die wertvolle Zusammenstellung von einschlägigen Arbeiten durch *Byrd/Hruschka* (Hrsg), *Kant and Law*, Ashgate: Aldershot 2006. Vgl auch zahlreiche Beiträge in *Byrd/Joerden* (Hrsg), *Philosophia Practice Universalis*, Festschrift für Joachim Hruschka, Duncker & Humblot Berlin 2005. Zu kritisieren ist dagegen die undifferenzierte Übertragung von abstrakten Erkenntnissen der Rechtsphilosophie, häufig vorgenommen durch rechtsphilosophisch kaum bewanderte Autoren, auf eine – im Übrigen mittlerweile grundlegend abgewandelte – Völkerrechtsordnung.

„Nationale Bestrebungen müssen respektiert werden; die Völker dürfen jetzt nur mit ihrer eigenen Zustimmung beherrscht und regiert werden. ‚Selbstbestimmung‘ ist nicht nur eine Phrase. ...

Jede mit diesem Krieg zusammenhängende territoriale Regelung muss im Interesse und zum Nutzen der betroffenen Bevölkerungen getroffen werden, und nicht bloß als Teil eines Ausgleichs oder eines Kompromisses zwischen rivalisierenden Staaten.“²

Warnend dazu hatte aber Robert Lansing, der damalige amerikanische Außenminister, folgende Bedenken zu Papier gebracht:

„An welche Einheit denkt Wilson eigentlich, wenn er von Selbstbestimmung spricht? Meint er eine Rasse, ein Gebiet oder eine Gemeinschaft? Ohne die Festlegung einer ganz bestimmten, für die Praxis brauchbaren Einheit, führt die Anwendung dieses Prinzips zur Gefährdung von Frieden und Stabilität ... Das Wort ‚Selbstbestimmung‘ ist insgesamt mit Dynamit beladen ... Ich fürchte, dass es Tausende und Abertausende von Leben kosten wird ... Welch ein Verhängnis, dass dieses Wort je geprägt wurde! Welch ein Elend wird es über die Menschen bringen!“³

Die von Robert Lansing angedeutete Unbestimmtheit des Selbstbestimmungskonzepts und seine Eignung, unkontrollierbare zerstörerische Prozesse auf nationaler und auf internationaler Ebene auszulösen, hat dazu geführt, dass seine Umsetzung durch Wilson in der Praxis in sehr vorsichtiger Form erfolgt ist. In vielen Fällen – Südtirol ist ein Paradebeispiel dafür – ist dieses Prinzip in eklatanter Form verletzt worden. Nicht das „Interesse und der Nutzen der betroffenen Bevölkerung“ stand bei der Grenzziehung im Vordergrund, sondern die simple, jahrtausende alte Logik, dass der Sieger bzw der den Siegern Zugehörige Anspruch auf Beute hat.

Von einer Verletzung eines Selbstbestimmungsrechts kann für diese Zeit aber dennoch nicht gesprochen werden. In erster Linie deshalb, da dieses Prinzip zum damaligen Zeitpunkt noch kein Recht im eigentlichen Sinne darstellte. Es war nicht mehr als ein Ordnungsprinzip, das sich in ein breiteres Spektrum weiterer politischer Prinzipien für die Gestaltung der Nachkriegsordnung fügte. Selbst wenn man dem Selbstbestimmungsprinzip überragende Bedeutung beimessen wollte, so müsste man dennoch zur Kenntnis nehmen, dass dieses in der praktischen Umsetzung eine Abgleichung zahlreicher konfligierender Elemente verlangt und somit letztlich wiederum von weiteren politischen Wertentscheidungen abhängt. Wenn bspw die Siedlungsgebiete verschiedener Ethnien ineinander übergehen, wenn die Grenzziehung von Fragen der wirtschaftlichen Überlebensfähigkeit des resultierenden Gebildes abhängig gemacht wird oder wenn Volksabstimmungen durchgeführt werden und die abstimmungsberechtigte Einheit zu bestimmen ist, treten häufig Fragen auf, die auf der sachlichen Ebene nicht eindeutig lösbar sind.⁴

² 56 Congressional Record, 8671, 11. Februar 1918.

³ Vgl *Lansing*, Self-Determination, Saturday Evening Post, 9. April 1921, 7.

⁴ Vgl dazu bspw *de Azcárate*, League of Nations and National Minorities, Carnegie Endowment for International Peace: Washington 1945, 28ff, der hinsichtlich der Grenzregelung nach

Wenn der Selbstbestimmungsgedanke zu einem brauchbaren Instrument für die Gestaltung des Staatensystems werden sollte, so musste seine Konkretisierung auf zwei Ebenen erfolgen: Es war sowohl eine inhaltliche Konkretisierung als auch eine Verrechtlichung vorzunehmen. Der Prozess der Verrechtlichung des Selbstbestimmungsprinzips wurde in zahlreichen Untersuchungen abgehandelt.⁵ Was den Versuch der inhaltlichen Annäherung an dieses amorphe Konzept anbelangt, wurde versucht, verschiedenste Stoßrichtungen zu identifizieren, und zwar wurde von externem („äußerem“) und internem („innerem“)⁶, offensivem und defensivem⁷, demokratischem, nationalem, sozialistischem und kolonialem Selbstbestimmungsrecht⁸ gesprochen.

Daneben gibt es eine klare Tendenz, das Recht auf Selbstbestimmung mit jenem auf Abtrennung, auf Sezession, gleichzusetzen. Insbesondere im gemeinen, außerakademischen Sprachgebrauch erfolgt eine Gleichsetzung dieser Art auf breiter Front. Diese Verengung des Blickwinkels ist nicht allein auf Unwissenheit oder auf eine Fehleinschätzung durch die betreffenden Diskussions Teilnehmer zurückzuführen. Die Staaten als Rechtssetzer haben, wie zu zeigen sein wird, maßgeblich dazu beigetragen, dass diese Unsicherheit fortbestehen sollte und sogar noch weiter verstärkt wurde: In zahlreichen Dokumenten der Vereinten Nationen, aber auch auf regionaler Ebene, wird auf das Selbstbestimmungsrecht Bezug genommen, wobei mit Graubereichen und Doppeldeutigkeiten geradezu gespielt wird. Die Auslegungsschwierigkeiten in Bezug auf zahlreiche Elemente des Selbstbestimmungskonzepts sind bekannt und

dem Ersten Weltkrieg aufzeigt, dass in vielen Fällen anders gelagerte Lösungen neues Unrecht geschaffen hätten. Selbst Volksabstimmungen bieten diesbezüglich häufig keine klaren Lösungen: Mit der Festlegung des Abstimmungsgebiets wird oft schon das Ergebnis prädestiniert. Vgl dazu auch die häufig zitierte Feststellung von *Jennings*, wonach das Konzept der Selbstbestimmung „lächerlich“ sei, da man das Volk erst entscheiden lassen könne, sobald jemand entschieden hat, wer das Volk sei: „Nearly forty years ago, a Professor of Political Science, who was also President of the United States, President Wilson, enunciated a doctrine which was ridiculous, but which was widely accepted as a sensible proposition, the doctrine of self-determination. On the surface, it seemed reasonable: let the people decide. It was in fact ridiculous, because the people cannot decide until someone decides who are the people.“ Vgl *Jennings*, *The Approach to Self-Government*, Cambridge University Press: Cambridge 1956, 56f.

⁵ Vgl nur *Pomerance*, *Self-Determination in Law and Practice – The New Doctrine in the United Nations*, Martinus Nijhoff: The Hague et al. 1982 (die allerdings für den damaligen Zeitpunkt noch nicht von der Existenz eines eigentlichen diesbezüglichen Rechts ausgeht) und *Cassese*, *Self-determination of peoples: a legal reappraisal*, Cambridge University Press: Cambridge 1995.

⁶ Vgl zu dieser Unterscheidung schon *Wengler*, *Le droit à la libre disposition des peuples comme principe de droit international*, in 10 *Revue hellénique de droit international* (1957), 27ff. Vgl auch *Lombardi*, *Bürgerkrieg und Völkerrecht* 1976.

⁷ Siehe zu dieser Unterscheidung *Murswiek*, *Offensives und defensives Selbstbestimmungsrecht – Zum Subjekt des Selbstbestimmungsrechts der Völker*, in *Der Staat* (1984), 535ff.

⁸ Vgl auch *Thürer*, *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker – Ein Überblick*, in 22 *AVR* (1984), 113–137.

dennoch werden immer wieder dieselben unklaren Begriffe ins Feld geführt. Es steht zu vermuten, dass dahinter weniger Unvermögen als Absicht steckt.⁹ Über den Rückgriff auf dieses umfassend etablierte, allgemein anerkannte Konzept wird der Eindruck vermittelt, das betreffende Dokument greife zukunftsorientierte, im Kern außer Streit stehende Ansätze auf und könne damit breite Zustimmung beanspruchen. Tatsächlich wird damit der verdeckte Dissens aber nur in die Zukunft fortgetragen, wobei dies jedoch nicht bedeutet, dass jegliche Klärung unterblieben wäre. Eine solche lässt sich vielmehr aus der Staatenpraxis herauslesen. Wenngleich diese bislang nicht geeignet war, jede Detailfrage zu beantworten, so ist doch festzuhalten, dass der Gesamteindruck auf ein konservatives, restriktives Verständnis von der Reichweite des Selbstbestimmungsrechts – insbesondere in Hinblick auf ein sog Recht auf Sezession – hindeutet.

III. Mögliche Zugänge zu einem Recht auf Sezession

A. Das „koloniale“ Selbstbestimmungsrecht

Neben dem sog „äußeren“ Selbstbestimmungsrecht, das weitgehend mit dem Recht eines Staates auf Schutz seiner Souveränität gleichzusetzen ist und das zweifelsfrei universelle Anerkennung genießt, hat das „koloniale“ Selbstbestimmungsrecht die breiteste Zustimmung erfahren. Die Resolution 1514 v 14.12.1960 (Declaration on Granting Independence to Colonial Countries and Peoples) sowie die Resolution 1541 v darauf folgenden Tag („Principles which should guide Members in determining whether or not an obligation exists to transmit the information called for in Article 73[e] of the Charter of United Nations“)¹⁰ markierten einen Wendepunkt in der schon unmittelbar nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges einsetzenden Entkolonialisierungsdynamik: Von nun war der Delegitimierung des Kolonialismus nichts mehr entgegenzustellen und die immer größer werdende Zahl an Neustaaten, die aus kolonialer Abhängigkeit entkommen nunmehr gleichberechtigt ihre Position in der Generalversammlung der Vereinten Nationen einnahm, hat das ihre dazu beigetragen, dass der Anspruch der Völker in kolonialer Abhängigkeit auf Selbstbestimmung einen klaren Rechtscharakter, ja die Natur zwingenden Rechts erlangte. Da die Kolonien zuvor häufig als – wenn auch nicht gleichberechtigter – Teil des Mutterlandes gesehen worden waren,¹¹ konnte dieser Vorgang auch als Sezession, als Abspaltung gedeutet werden.

⁹ Vgl. *Hilpold*, The right to self-determination: approaching an elusive concept through a historic iconography (im Erscheinen).

¹⁰ Beide Resolutionen abgedruckt in: UN Yearbook 49ff bzw 509ff.

¹¹ Zur diesbezüglichen Praxis bspw der Kolonialmacht Portugal vgl. *Hilpold*, Der Osttimor-Fall, Peter Lang-Verlag: Frankfurt aM et al 1996.

B. Die mit einem allgemeinen Sezessionsrecht verbundenen Gefahren

Freilich ist üblicherweise nicht dieser Vorgang gemeint, wenn von Sezession gesprochen wird, sondern vielmehr die Abtrennung eines Teilgebiets eines Gesamtstaates. Nicht die Abspaltung der Kolonie vom Mutterstaat ist hier somit angesprochen, sondern allenfalls die Loslösung weiterer Teilgebiete vom Mutterstaat einerseits bzw der Kolonie andererseits. Es kann kaum in Zweifel gestellt werden, dass hinsichtlich der Existenz eines solchen Rechts in der Staatengemeinschaft eine einhellige Ablehnung vorherrscht.

Mit einem etwas drastischen Bild wird auch gesagt, die Staatengemeinschaft sei kein Selbstmörderclub. Würde sie ein Recht auf Sezession auch außerhalb des kolonialen Kontextes anerkennen, so wäre die Existenz ihrer tragenden Elemente fortlaufend gefährdet. Auch die zum Staat gewordene sezedierende Einheit bliebe von dieser Dynamik nicht verschont. Neue dissidentierende Gruppen könnten auf den Plan treten und Anspruch auf Eigenstaatlichkeit erheben. Es gibt Schätzungen, wonach auf diesem Wege 1.500–3.000 Staaten entstehen könnten. Ein wahres Pandämonium, eine unkontrollierbare Vielzahl an Einzelakteuren, die nichts verbindet als ihr Bestreben, nationale Egoismen durchzusetzen, wäre das Resultat.¹² Das heutige Völkerrecht, die gegenwärtige Friedensordnung, wäre völlig ungeeignet, einer solchen Situation gerecht zu werden.¹³ Der explosionsartige Anstieg der Zahl der Staaten im Zuge des Entkolonialisierungsprozesses hat ohnehin auch für das gegenwärtige Völkerrecht zahlreiche ungelöste und wohl auch unlösbare Fragen aufgeworfen. Diese betreffen die Koordinierung der einzelstaatlichen Interessen, die Konsensbildung in internationalen Organisationen, die Durchsetzung des Gewaltverbots und die Berücksichtigung von Größen- und Machtunterschieden bei der Suche nach einem gemeinsamen Willen der Staatengemeinschaft, um nur einige Aspekte zu nennen. Hält man sich die Probleme und Konflikte vor Augen, die allein schon der Interessenausgleich zwischen den 192 bestehenden Staaten bereitet, so erscheint eine solche Aufgabe bei 1.500–3.000 Staaten schier unlösbar. Es bestünde die Gefahr, dass die Menschheit zurückfiele in eine präkonstitutionelle Zeit, in eine anarchische, rohe Vergangenheit, in der, im Sinne von Thomas Hobbes, das Leben „einsam, armselig, ekelhaft, tierisch und kurz“¹⁴ sein müsste.

¹² Vgl dazu auch die Ausführungen des UN-Generalsekretärs Boutros Boutros-Ghali in der „Agenda for Peace“ im Jahr 1992: „Yet if every ethnic, religious or linguistic group claimed statehood, there would be no limit to fragmentation, and peace, security and economic well-being for all would become ever more difficult to achieve.“ Vgl UN-Doc A/47/277, S/24111, Abs 17. Vgl auch *Moynihan*, *Pandaemonium – Ethnicity in International Politics*, Oxford University Press: Oxford 1993.

¹³ Vgl *Hilpold*, *Solidarität als Rechtsprinzip – völkerrechtliche, europarechtliche und staatsrechtliche Betrachtungen*, in 55. Jahrbuch des öffentlichen Rechts (2007), 195–214.

¹⁴ Vgl *Hobbes*, *Leviathan*, Part I: On Man, 1651.

Zu beachten sind auch die natürlichen Implikationen eines Rechts auf Sezession: Eng verbunden damit wäre wohl auch ein spiegelgleiches Recht auf Intervention, auf Hilfestellung für ein sich vom Gesamtverband loslösendes Gebilde. Das völkerrechtliche Gewaltverbot wäre in einem solchen System nicht mehr als eine leere Phrase.

Im Wissen um diese Gefahren will auch kaum jemand auf den Staat als Stabilitätsfaktor verzichten. Eher schon geht die Entwicklung in die andere Richtung: Immer größere Räume erfassende Zusammenschlüsse sollen dauerhaft Frieden sichern. Der diesbezügliche Erfolg der Europäischen Gemeinschaft in den letzten 50 Jahren ist ein beredtes Beispiel für die Sinnhaftigkeit dieses Ansatzes.

C. Erste Ergebnisse

Als erstes Ergebnis dieser Überlegungen kann also festgehalten werden, dass es – zumindest im Normalfall – kein Recht auf Sezession gibt und nicht geben kann, wenn man von einem Mindestmaß an Rationalität im Zustandekommen der Gewebsstruktur des modernen Völkerrechts ausgeht.

Gleichzeitig ist eine Sezession aber auch nicht verboten. Dies mag auf den ersten Blick verwunderlich erscheinen, würde doch ein solches Verbot – so mag man geneigt sein zu denken – ein noch höheres Maß an Stabilität garantieren. Was sich nicht verändern darf, muss, so ein möglicher Schluss, dauerhaft stabil bleiben. Dem ist jedoch nicht so und auch dies ist von den Schöpfern des Völkerrechts intuitiv erkannt worden. Die internationalen Rahmenbedingungen ändern sich, die interne Realität ändert sich und auch das „tagtägliche Plebiszit“, das laut dem berühmten Satz von Ernest Renan den Staat ausmacht¹⁵, kann mit der Zeit zu neuen Ergebnissen führen. Wo zuvor Konsens über Zusammenhalt und Zusammenleben vorherrschten, mag mit der Zeit das Trennende in den Vordergrund treten, wobei am Ende ein Teil der betreffenden Nation, des betreffenden Volkes, sein Heil in der Unabhängigkeit sucht. Dieses Phänomen ungeregelt zu lassen ist eine Sache, eine Abspaltung zu verbieten eine andere. Erneut müssen wir uns vor Augen führen, welche Folgen ein solches Verbot hätte. Soll dieses nicht eine *lex imperfecta* bleiben, so müsste dieses Verbot auch durchsetzbar sein. Die Staatengemeinschaft wäre gleichsam verpflichtet, die Zentralregierung im Kampf gegen Aufständische zu unterstützen, unabhängig davon, was Ursache für das Aufbegehren war. Die damit verbundenen Gefahren für die Entwicklung demokratischer Gemeinwesen wären offensichtlich. Repressive Gewaltanwendung gegen dissentierende Gruppen würde nicht nur toleriert, sondern sogar gefördert. Die daraus resultierende Stabilität wäre nur eine scheinbare: Repression

¹⁵ Siehe den Vortrag von Renan an der Sorbonne, 11. März 1882, „Quest-ce qu'une nation?“, <http://pratilaf.free.fr/books/renan/nation.html> (11. April 2007).

führt, wie der Fall Simbabwe oder – direkt auf die Sezessionsproblematik bezogen – jener des Sudan zeigen, nur kurzfristig zu Stabilität. Auf mittlere Frist können davon hingegen ungemein zerstörerische Folgewirkungen ausgehen.

D. Mögliche Bedingungen

Indem das Völkerrecht Vorfälle dieser Art nicht regelt, akzeptiert es den Lauf der Dinge. Dann, wenn sich die sezedierende Einheit durchsetzt, liegt es im Sinne des Effektivitätsgrundsatzes wohl im Interesse der Staatengemeinschaft, den Neustaat in ihren Kreis aufzunehmen. Die Landkarte soll keine neuen „weißen Flecken“ aufweisen, der Neustaat soll Verantwortung für die Belange der Staatengemeinschaft übernehmen, es sollen ihm Vorteile aus internationaler Kooperation eröffnet werden und umgekehrt soll der Neustaat anderen Staaten die Möglichkeit bieten, solche Vorteile in Anspruch zu nehmen. Im Vorfeld der Aufnahme in den erlesenen Club der Staatengemeinschaft verhalten sich seine Mitglieder abwartend: Eine vorzeitige Anerkennung könnte erneut destabilisierend wirken und Konflikte mit der Zentralregierung heraufbeschwören. Sie ist deshalb grundsätzlich verboten.¹⁶ Die Effektivität des neuen Staatesgebildes ist entscheidend. Wann aber kann nun von wirklicher Effektivität gesprochen werden? Traditionell wird in der Rechtsprechung ein „*ultimate success*“ gefordert, was ursprünglich als definitive Behauptung einer sezedierenden Einheit gegenüber der Zentralregierung interpretiert worden ist.¹⁷ In jüngerer Zeit wird die Anerkennung von Neustaaten aber immer häufiger von zusätzlichen Erfordernissen und Bedingungen abhängig gemacht.¹⁸ Es werden Legitimitätskriterien eingeführt, die sich bspw auf die Gewährleistung eines hinreichenden Menschenrechtsschutzes, die Mitglied-

¹⁶ Vgl. Hilpold, Die Anerkennung der Neustaaten auf dem Balkan. Konstitutive Theorie, deklaratorische Theorie und anerkennungsrelevante Implikationen von Minderheitenschutzfordernissen, in Archiv des Völkerrechts (1993), 387–408. Zur vorzeitigen Anerkennung vgl. auch Epping/Gloria, in Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, C.H. Beck: München 2004, 271f.

„Die völkerrechtliche Anerkennung stellt ein völkerrechtliches Delikt in der Form einer Intervention in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates dar. Auf der anderen Seite bewirkt eine vorzeitige Anerkennung als solche noch nicht die Entstehung eines neuen Staates und auch nicht die Legitimität einer neuen Regierung. Insoweit ist sie völkerrechtlich wirkungslos.“ Auf der faktischen Ebene kann aber eine Anerkennungserklärung von sehr großer Bedeutung als „Geburtshilfe“ für einen Staat in *statu nascendi* darstellen. Dies ist umso mehr der Fall, wenn, wie so oft, die Effektivität der neuen Staatsgewalt noch nicht eindeutig feststeht. Vgl. auch Oeter, Selbstbestimmungsrecht im Wandel – Überlegungen zur Debatte um Selbstbestimmung, Sezessionsrecht und „vorzeitige“ Anerkennung, in 52 ZaöRV (1992), 741–780 (769).

¹⁷ Vgl. Christakis, The State as a „primary fact“: some thoughts on the principle of effectiveness, in Koben (Hrsg.), Secession – International Law Perspectives, CUP: Cambridge 2006, 138–170 (147f) mwN.

¹⁸ Vgl. Hilpold (FN 16).

schaft bei maßgeblichen internationalen Konventionen oder die Beachtung zentraler minderheitenrechtlicher Standards beziehen.¹⁹ Der „letztendliche Erfolg“, den ein anerkennungswerbendes Gebilde erzielen muss, ist damit nicht nur ein militärischer. Die betreffende Einheit muss vielmehr jenes Mindestmaß an Voraussetzungen erfüllen, die es wahrscheinlich erscheinen lassen, dass der betreffende Neustaat ein vollwertiges Mitglied der Staatengemeinschaft wird und den von dieser erreichten Standard an Rechtsstaatlichkeit nicht absenkt. Der zivilisatorisch-rechtsstaatliche Fortschritt ist Ergebnis eines mühsamen Prozesses. Dramatische Rückfälle wie jener, der durch die faschistisch-nationalsozialistische Bewegung in der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg ausgelöst worden ist, sind nicht auszuschließen und deshalb sind entsprechende Vorkehrungen zu treffen, durch welche dies unwahrscheinlich wird. Nur die Staaten, die entsprechende Garantien bieten, können Aufnahme finden. Diese Vorgangsweise ist weniger ein Akt kulturell-zivilisatorischen Imperialismus als eine Vorsichtsmaßnahme. Was auf den ersten Blick arrogant und bevormundend wirkt, ist bei genauer Betrachtung nicht mehr als Ergebnis der Tatsache, dass Rechtsordnungen immer komplexer werden, die Ansprüche an rechtsstaatliche Garantien ständig zunehmen und aufgrund von Globalisierung und wechselseitiger Vernetzung Unzulänglichkeiten in einem rechtsstaatlichen System sich rasch international fortpflanzen können.

Damit ist also bei genauem Hinsehen die Entstehung von Neustaaten über Sezessionsprozesse nicht allein ein faktischer Prozess, abhängig nur vom Grundsatz der Effektivität. Die Staatengemeinschaft greift vielmehr mit einem abschließenden Werturteil in diesen Prozess ein, wobei die Konformität dieses Vorgangs und insbesondere des Ergebnisses des Loslösungsprozesses mit meritorischen Kriterien überprüft wird.

Insgesamt kann also diesbezüglich festgehalten werden, dass sich die Staatengemeinschaft zusehends stärker mit dem Staatswerdungsprozess über Abspaltung beschäftigt. Sie begreift ihn aber nur am Rande, nämlich in seinen

¹⁹ So haben die EG-Außenminister den um Anerkennung werbenden Neustaaten folgende Richtlinien für eine Anerkennung gesetzt:

- „– respect for the provisions of the Charter of the United Nations and the commitments subscribed to in the Final Act of Helsinki and in the Charter of Paris, especially with regard to the rule of law, democracy and human rights;
- guarantees for the rights of ethnic and national groups and minorities in accordance with the commitments subscribed to in the framework of the CSCE;
- respect for the inviolability of all frontiers which can only be changed by peaceful means and by common agreement;
- acceptance of all relevant commitments with regard to disarmament and nuclear non-proliferation and regional stability;
- commitment to settle by agreement, including where appropriate by recourse to arbitration, all questions concerning State succession and regional disputes.“

Vgl. „Declaration on the „Guidelines on the Recognition of New States in Eastern Europe and in the Soviet Union““ (16. Dezember 1991), abgedruckt in 4 EJIL 1 (1993), Annex 1, 72.

letzten Auswirkungen als juristisches Phänomen. Laut Prosper Weil sei es illusorisch zu glauben, jedes völkerrechtliche Problem könne rechtlich gelöst werden.²⁰ Diesen Grundsatz weiter verfolgend wurde argumentiert, dass es verfrüht oder wenig sinnvoll sei, die Sezession rechtlich zu regeln.²¹ Grundsätzlich untersagt ist es nach wie vor, diesen Prozess zu unterstützen. Kosovo bleibt ein Ausnahmefall und selbst dann, wenn nun über das definitive Schicksal dieses Gebietes eine intensive politisch-juristische Debatte entbrannt ist, so kann kaum ein Zweifel darüber bestehen, dass die Intervention der NATO-Staaten, so sinnvoll und notwendig sie aus humanitären Erwägungen heraus gewesen sein mag, völkerrechtlich unzulässig war.²²

Müsste man an diesem Punkt die Analyse beenden, so wäre das Ergebnis der Diskussion ein eher bescheidenes, wobei folgende Elemente hervorzuheben wären:

- ein Recht auf Sezession existiert nicht;
- es findet der Grundsatz der Effektivität Anwendung und
- die Staatengemeinschaft versucht den Prozess der Entstehung von Neustaaten dadurch zu steuern, dass sie meritorische Kriterien für die Anerkennung und damit für die vollwertige Aufnahme in die Staatengemeinschaft setzt.²³

Es müsste verwundern, weshalb überhaupt soviel an Aufheben um ein Recht auf Sezession bzw – damit zusammenhängend – um das Selbstbestimmungsrecht der Völker gemacht wird. Tatsächlich erschöpft sich aber die einschlägige Diskussion nicht in den erwähnten Aspekten.

E. Der politisch-philosophische Ansatz

Einmal wird auf politisch-philosophischer Ebene ein generelles Recht auf Sezession behauptet bzw verlangt und dabei oft auch noch eine Gleichsetzung dieses Anspruchs mit dem Recht auf Selbstbestimmung vorgenommen. Das soeben

²⁰ Vgl *Weil*, *Le droit international en quête de son identité*, RdC 237, IV (1992), 65: „Les tensions les plus vitales sont rebelles au droit. Ni la décolonisation, ni la guerre froide, ni l'écroulement de l'empire soviétique [...] n'ont été dominés ou résolus par le droit, même si le droit y a joué un certain rôle. Il faut l'admettre une fois pour toutes: tous les problèmes ne sont pas susceptibles d'être résolus par le droit“.

²¹ Vgl *Christakis*, *The State as a 'primary fact': some thoughts on the principle of effectiveness*, in *Koben* (Hrsg), *Secession*, Cambridge University Press: Cambridge 2006, 138–170 (155).

²² Vgl *Hilpold*, *Humanitarian Intervention: Is There a Need for a Legal Reappraisal?*, in 12 EJIL 3 (2001), 437–467 sowie *Simma*, *NATO, the UN and Use of Force: Legal Aspects*, in 10 EJIL (1999), 1–22.

²³ Vgl dazu auch *Neubold/Simma*, *Neues europäisches Völkerrecht?*, in *Neubold/Simma* (Hrsg), *Neues europäisches Völkerrecht?*, Nomos: Baden-Baden 1996, 13–41.

verwendete Bindewort „beziehungsweise“ verdeutlicht bereits im Wesentlichen die Kernproblematik: Die Seins- und Sollensebene werden vermengt. Subjektive, zT utopische Weltordnungsmodelle werden als völkerrechtlich sinnvoll bzw gar geboten dargestellt, wobei der Eindruck entstehen kann, die betreffenden Analysen kommentierten das geltende Recht.²⁴

Wie Christian Tomuschat treffend festgestellt hat, irritiert an diesen Ansätzen allein schon die enge intellektuelle Perspektive.²⁵ Umfassend werden die demokratiepolitischen Voraussetzungen für die Geltendmachung des Sezessionsrechts diskutiert; die oft problematischen Folgen einer Sezession auf der faktischen Ebene werden hingegen häufig in völlig unzureichender Form abgehandelt.²⁶ Damit entsteht ein eigenartiges Spannungsverhältnis zwischen der scheinbaren Originalität des Ansatzes und ihrem demokratiepolitisch geradezu zwingend scheinenden Charakter einerseits und seiner nahezu völligen Irrelevanz auf der praktischen Ebene. Soweit diese Ansätze ernst genommen werden, sind sie hingegen gefährlich. Sie schaffen Hoffnungen ohne rechtliche Basis und sie blenden Aspekte aus, die für die Gesamtbeurteilung eines Sezessionsvorhabens grundlegend sind – auch und gerade aus der von diesen Autoren derart hochgehaltenen demokratiepolitischen Perspektive. Sie tragen weiters dazu bei, dass die Verwirrung rund um den Gehalt des Selbstbestimmungsrechts weiter zunimmt und schließlich der Eindruck entstehen muss, dieses Konzept biete alles für jeden. Entscheidend sei allein das nachhaltige Bemühen, die eigenen egoistischen Ziele wirksam durchzusetzen. Damit kann dieses Konzept aber zu einem Instrument werden, das dazu geeignet ist, zentrale Leitsätze der Völkerrechtsordnung aus den Angeln zu heben.

IV. Sezession als Notwehrrecht („*remedial secession*“)

An diesem Punkt der Analyse angelangt, müsste man also zu dem Ergebnis gelangen, dass für ein Recht auf Lostrennung und für eine korrespondierende

²⁴ Vgl bspw Buchanan, Uncoupling Secession from Nationalism and Intrastate Autonomy from Secession, in Hannum/Babbitt (Hrsg), Negotiating Self-Determination, Lexington Books: Oxford 2006, 81–114; ders, Self-Determination and the Right to Secede, in: 45 Journal of International Affairs 2 (1992), 347–365; Orentlicher, Separation Anxiety: International Responses to Ethno-Separatist Claim, in 23 YJIL (1998), 1–78; Rubin, Secession and Self-Determination: A Legal, Moral, and Political Analysis, in 36 Stanford Journal of International Law (2000), 253–270 und Philpott, In Defense of Self-Determination, in 105 Ethics (1995), 352–385, der am Ende einer dreiunddreißigseitigen Abhandlung zu dieser Thematik zu folgender Schlussfolgerung gelangt: „Until now, I have discussed when the right might be ‚granted‘ or how it ought to be ‚constructed‘ but have said little about who is doing the granting and constructing.“ Er bleibt auch in den weiteren, restlichen Zeilen die Antwort auf diese Frage schuldig.

²⁵ Vgl Tomuschat, Secession and self-determination, in Koben (Hrsg), Secession, CUP: Cambridge 2006, 23–45 (26).

²⁶ Ibid.

Verpflichtung des Mutterstaates, diese zu akzeptieren sowie der Staatengemeinschaft eine solche gegebenenfalls zu unterstützen, kaum eine Grundlage im Völkerrecht vorzufinden ist. Dabei ist aber noch ein spezieller Ansatz unberücksichtigt geblieben, auf welchen sich die Verfechter eines Anspruchs auf Sezession mittlerweile maßgeblich beziehen: Sezession als Notwehrrecht („*remedial secession*“).²⁷ Die Zahl der Verfechter dieses Ansatzes scheint eher zu- als abzunehmen. Dies mag mit dem generellen Trend zur „Humanisierung des Völkerrechts“ zusammenhängen²⁸, wobei immer deutlicher das Los des Individuums in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit gerückt wird. Während dieses soeben beschriebene Phänomen in seiner Faktizität kaum zu bestreiten ist, ist sorgsam folgende Unterscheidung zu treffen: Auf der einen Seite finden wir „große Entwürfe“ von Wissenschaftlern, die häufig uneingeschränkt vom Bemühen getragen sind, das Los der Menschheit und dasjenige des Einzelnen in der Gesellschaft grundlegend zu verbessern. Sie sehen in den großen zivilisatorischen Fortschritten der letzten Jahrzehnte und in der Entwicklung der Völkerrechtsordnung hin zu einer internationalen Friedensordnung den Beleg dafür, dass sich das Völkerrecht mittlerweile gemäß dem Kantschen Ideal zu einem System entwickelt hat, das die Rechtfertigung des Staates – zumindest in seiner letzten Konsequenz – von seiner Nützlichkeit für das Individuum ableitet. Ein Staat, der sich gegen seine eigenen Bürger wendet, und handelt es sich auch nur um einen Teil davon, hat seine Existenzberechtigung verspielt und das Völkerrecht schütze primär genau diesen Anspruch.²⁹ Auf der anderen Seite müssen wir aber das praktisch völlige Fehlen einer entsprechenden völkerrechtlichen Praxis feststellen, die doch ein konstitutives Element für die Herausbildung einer diesbezüglichen völkergewohnheitsrechtlichen Norm wäre.

Dabei ist der Versuch, ein solches Notwehrrecht bedrohter Bevölkerungsgruppen zu behaupten, nicht neu. Sie fügt sich gleichsam organisch in den Entstehungsprozess der modernen Selbstbestimmungsdiskussion insgesamt. Noch heute wird diesbezüglich auf den Aland-Streitfall Bezug genommen, wobei nach dem Ersten Weltkrieg Expertenkommissionen im Auftrag des Völkerbundes zu prüfen hatten, inwieweit den Aland-Inseln ein Recht auf Sezession von Finnland zustünde. In letzter Konsequenz wurde die Existenz eines solchen Anspruchs verneint. Die Zuerkennung des Selbstbestimmungsrechts an einen bestimmten Teil des Volkes falle in die ausschließliche Zuständigkeit des davon betroffenen Staates. Jede andere Lösung würde aufgrund der damit verbundenen Instabilitätsrisiken dem Grundkonzept des Staates zu-

²⁷ Vgl. grundlegend dazu *Buchheit*, *Secession: the legitimacy of self-determination*, Yale University Press: New Haven et al 1978.

²⁸ Dieses Schlagwort wurde von *Meron*, *The Humanization of International Law*, Martinus Nijhoff: Leiden/Boston 2006, übernommen.

²⁹ Vgl. *Murswiek*, *The Issue of a Right of Secession – Reconsidered*, in *Tomuschat* (Hrsg.), *Modern Law of Secession*, Martinus Nijhoff: Dordrecht et al (1993) 21–39.

widerlaufen und letztlich auch die Interessen der Staatengemeinschaft gefährden.³⁰ Die Berichterstatterkommission hat aber auch angedeutet, dass in Ausnahmefällen der Problemlösungsansatz ein anderer sein kann, wenn der betreffende Staat entweder nicht fähig oder nicht willens sei, hinreichende Rechtsgarantien zu geben, die das Überleben der Minderheit und ihren Schutz vor Diskriminierung garantieren können. In diesem Fall könnte auch eine Abspaltung in Frage kommen:

„The separation of a minority from the State of which it forms a part and its incorporation in another State can only be considered as an altogether exceptional solution, a last resort when the State lacks either the will or the power to enact and apply just and effective guarantees.“³¹

Die Berichterstatterkommission führt nicht näher aus, ob sie nun von der Existenz eines diesbezüglichen Rechts ausgeht, hier nur auf ein naturrechtliches Prinzip verweist oder darin überhaupt nur in pragmatischen politischen Überlegungen beruhende Leitlinien sieht.

Diese Frage wurde kaum weiter geprüft, wenn von Befürwortern eines Sezessionsrechts auf die Ausführungen im Åland-Streitfall Bezug genommen worden ist. So wie das Recht auf Selbstbestimmung – fälschlicherweise – oft mit einem Recht auf Sezession gleichgestellt wird, so überwiegt auch in der Frage der Anwendungsbedingungen des Sezessionsrechts als Notwehrrecht eine subjektive Lesart. In den Ausführungen des erwähnten Berichts wird von Befürwortern eines solchen Anspruchs deshalb oft allzu leichtfertig eine Grundlage für ihr Begehrt gesehen.

Von der weiteren Entwicklung des Selbstbestimmungsprinzips zum Selbstbestimmungsrecht ist selbstverständlich auch die Diskussion rund um die Sezessionsthematik unmittelbar berührt worden. Eine völkerrechtliche Grundlage für einen Anspruch auf Sezession als Notwehrrecht wurde aber erst relativ spät geschaffen – und auch hier nur in verklausulierter, mehrdeutiger Form.

Konkret gemeint ist hier die Erklärung über Grundsätze des Völkerrechts betreffend freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen, die sog. Friendly-Relations-Declaration aus dem Jahr 1970.³² In dieser Prinzipienerklärung wird die Bedeutung des Selbstbestimmungsrechts als ordnendes Prinzip in den zwischenstaatlichen Beziehungen herausgestrichen, wobei dieses wohl primär als Recht der Staaten zur Verteidigung ihrer Souveränität sowie als Recht auf Unabhängigkeit von Völkern in kolonialer Abhängigkeit zu verstehen ist. In

³⁰ Vgl den Report of the International Committee of Jurists Entrusted by the Council of the League of Nations with the Task of Giving an Advisory Opinion upon the Legal Aspects of the Åland Islands Question, Official Journal of the League of Nations, Special Supplement Nr. 3, Oktober 1920, 5.

³¹ Vgl das Gutachten der Berichterstatterkommission (FN 30).

³² A/RES/2625 (XXV) v 24. Oktober 1970.

Prinzip V Abs 7 dieser Deklaration findet sich aber eine interessante, negativ formulierte, Ausnahmeregelung:

„Die vorstehenden Absätze sind nicht so auszulegen, als ermächtigten oder ermunterten sie zu Maßnahmen, welche die territoriale Unversehrtheit oder die politische Einheit souveräner und unabhängiger Staaten, die sich gemäß dem oben beschriebenen Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker verhalten und die daher eine Regierung besitzen, welche die gesamte Bevölkerung des Gebietes ohne Unterschied der Rasse, des Glaubens oder der Hautfarbe vertritt, ganz oder teilweise auflösen oder beeinträchtigen würden.“

Aus dieser Formulierung wurde zT – allerdings wohl in unzutreffender Auslegung – die Schlussfolgerung abgeleitet, dass dann, wenn eine Regierung nicht mehr als repräsentativ hinsichtlich ihrer Bevölkerung (oder auch nur von Teilen davon) anzusehen ist, die betreffende Volksgruppe ein Recht auf Abspaltung hätte. Zu Recht wurde dagegen eingewandt, dass die Wendung „ohne Unterschied der Rasse, des Glaubens oder der Hautfarbe“ klar auf den kolonialen Kontext abstelle.³³ Sohin kann aus dieser Bestimmung kein allgemeines Recht auf Sezession im Falle der Diskriminierung durch die Zentralregierung abgeleitet werden.

Weniger eindeutig muss eine Analyse der einschlägigen Bestimmungen der Wiener Menschenrechtserklärung ausfallen. Diese bestätigt zwar zum einen das Selbstbestimmungsrecht der kolonialen Völker sowie dasjenige der Völker unter Fremdherrschaft. Sie enthält des Weiteren auch eine Wendung, die an die Prinzipiendeklaration der Vereinten Nationen erinnert, tatsächlich aber substantiell von dieser abweicht:

„Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung. Kraft dieses Rechts entscheiden sie frei über ihren politischen Status und betreiben frei ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung.“

Unter Berücksichtigung der besonderen Situation der Völker, die unter Kolonial- oder anderen Formen von Fremdherrschaft oder ausländischer Besetzung stehen, anerkennt die Weltkonferenz über die Menschenrechte das Recht der Völker, alle im Einklang mit der Satzung der Vereinten Nationen stehenden legitimen Maßnahmen zu ergreifen, um ihr unveräußerliches Recht auf Selbstbestimmung zu verwirklichen. Die Weltkonferenz über Menschenrechte betrachtet die Verweigerung des Selbstbestimmungsrechts als eine Menschenrechtsverletzung und unterstreicht die Bedeutung der wirksamen Durchsetzung dieses Rechts.

Gemäß der Erklärung über die Grundsätze des Völkerrechts betreffend freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit unter den Staaten im Einklang mit der Satzung der Vereinten Nationen ist dies nicht so auszulegen, dass damit irgendeine Handlungsweise erlaubt oder ermutigt wird, welche die territoriale Integrität oder politische Einheit souveräner und unabhängiger Staaten, die sich gemäß dem Grundsatz der Gleichberechtigung und des Selbstbestimmungsrechts der Völker verhalten und daher eine Regierung besitzen, die ohne Unterschied irgendwelcher Art die gesamte zu dem betreffenden Gebiet gehörende Bevölkerung vertritt, zur Gänze oder zum Teil zerstören oder beeinträchtigen würde.“³⁴

³³ Vgl. *Guy*, Selbstbestimmung im Wandel, in *Archiv des Völkerrechts* 1992, 385–410 (394); *Cassese*, *Self-determination of peoples*, CUP: Cambridge 1995, 61.

³⁴ Vgl. die Wiener Erklärung der Weltkonferenz der Vereinten Nationen über Menschenrechte, Wien, 25.6.1993, Abs 2, abgedruckt in *EuGRZ* (1993), 520–533 (521).

Hier wird erstmals Repräsentativität der Regierung gegenüber der Gesamtbevölkerung eingefordert, ohne dass dieses Gebot auf den kolonialen Kontext bzw auf jenen der Fremdherrschaft fokussiert wäre.

Beibehalten wurde allerdings die negative Formulierung. Repräsentativität schließt Sezession von vornherein aus. Ist eine solche dagegen nicht gegeben, so bleiben die Folgen offen. Den Staaten wird eine Rute ins Fenster gestellt, ohne aber eine klare Sanktion auszusprechen. Hier wird offenkundig mit Doppeldeutigkeiten gespielt, mit Wendungen, die niemals einvernehmlich definiert worden sind, die aber gerade aufgrund ihrer Mehrdeutigkeit jedem etwas bieten. Es handelt sich um halbe Verheißungen, die vielleicht in politische Forderungen ummünzbar sind, die aber niemandem zur wirklichen Gefahr werden, zumindest nicht auf absehbare Zeit.

Interessant erscheint, dass dieser Ansatz auch auf politischer Ebene nicht konsequent weiterverfolgt worden ist. Wir finden zwar dieselbe Formulierung in der Deklaration der UN-Generalversammlung zum 50-jährigen Jubiläum der Vereinten Nationen vom 9. November 1995³⁵. Im Zuge der Diskussion um eine Reform der Vereinten Nationen sind anfänglich weit reichende Ansätze vertreten worden, die in dieselbe Richtung zielten. So sollte eine Verpflichtung (dh konkret wohl eher ein Recht) zum Schutz bedrohter Gruppen geschaffen werden, eine sog „duty to protect“.³⁶ Im Abschlussdokument vom 24. Oktober 2005 findet sich jedoch kein diesbezüglicher Hinweis mehr.³⁷

Hält man sich die weit reichenden Optionen vor Augen, die der frühere Generalsekretär der Vereinten Nationen, Kofi Annan, diesbezüglich in den Raum gestellt hat, so bedeutet dies doch eine erhebliche Ernüchterung.

Vereinzelt finden sich auch in anderen Dokumenten Hinweise, die als Beleg für die Existenz eines Rechts auf Sezession als Notwehrrecht herangezogen werden könnten. So insbesondere der Bericht von Asbjorn Eide über „Possible Ways and Means of Facilitating the Peaceful and Constructive Solution of Problems Involving Minorities“ v 10.8.1993³⁸ sowie in der Allgemeinen Empfehlung Nr XXI über das Recht auf Selbstbestimmung v 8.3.1996, abgegeben vom Ausschuss für die Beseitigung von Diskriminierung.

Die maßgebliche Passage im Eide-Bericht lautet folgendermaßen:

³⁵ Vgl A/Res/50/6.

³⁶ Vgl *Hilpold*, The Duty to Protect and the Reform of the United Nations – A New Step in the Development of International Law?, in 10 Max Planck Yearbook of United Nations Law (2006), 35–69. Vgl auch *Evans*, From Humanitarian Intervention to the Responsibility to Protect, in Foreign Affairs, November/Dezember (2002), 99–110.

³⁷ So lautet nunmehr die entscheidende Passage folgendermaßen: „We reaffirm that the relevant provisions of the Charter are sufficient to address the full range of threats to international peace and security. We further reaffirm the authority of the Security Council to mandate coercive action to maintain and restore international peace and security. We stress the importance of acting in accordance with the purposes and principles of the Charter.“ Vgl „World Summit Outcome“, A/Res/60/1 v 16. September 2005.

³⁸ UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1994, Abs 84.

„Only if the representative of the group [living compactly in an administrative unit of the State or dispersed within the territory of a sovereign State] can prove, beyond reasonable doubt, that there is no prospect within the foreseeable future that the Government will become representative of the whole people, can it be entitled to demand and to receive support for a quest for independence. If it can be shown that the majority is pursuing a policy of genocide against the group, this must be seen as a very strong support for the claim of independence.“

Die einschlägige Passage in der Allgemeinen Erklärung Nr XXI hat dagegen folgenden Wortlaut:

„The Committee emphasizes that, in accordance with the Declaration of the General Assembly on Friendly Relations, none of the Committee's actions shall be construed as authorizing or encouraging any action which would dismember or impair, totally or in part, the territorial integrity or political unity of sovereign and independent states conducting themselves in compliance with the principle of equal rights and self-determination of peoples and possessing a government representing the whole people belonging to the territory without distinction as to race, creed or colour. In view of the Committee international law has not recognized a general right of peoples to unilaterally declare secession from a state. In this respect, the Committee follows the views expressed in the Agenda for Peace (paras 17 et seq), namely that a fragmentation of States may be detrimental to the protection of human rights as well as to the preservation of peace and security. This does not, however, exclude the possibility of arrangements reached by free agreements of all parties concerned.“

Bei näherer Betrachtung zeigt sich, dass keines dieser Dokumente geeignet ist, eine überzeugende Argumentationshilfe für die Begründung eines Rechts auf Sezession darzustellen.

Was den Eide-Bericht anbelangt, so ist die zitierte Stelle im Gesamtzusammenhang zu sehen. Der betreffende Bericht stellt, was schon seine Titulierung verdeutlicht, darauf ab, Lösungsansätze zu entwickeln, die ein harmonisches Zusammenleben unterschiedlicher Gruppierungen ermöglicht. Der Glaube an die Möglichkeit solcher Lösungen und an ihre Überlegenheit gegenüber partikularistischen Ansätzen ist gleichsam die Prämisse, auf welcher diese Überlegungen aufbauen. Allein wenn all diese Bemühungen von vornherein aussichtslos sind oder wenn die physische Vernichtung einzelner Volksgruppen droht und somit konstruktive Lösungen ex definitione nicht denkbar sind, ist dieser auf wechselseitige Konkordanz abstellende Ansatz nicht weiter zu verfolgen. Daraus können aber noch keine Schlussfolgerungen irgendwelcher Art abgeleitet werden, was die Existenz eines Rechts auf Sezession anbelangen würde.

Was die Allgemeinen Bemerkungen Nr XXI betrifft, so enthalten diese zwar die seit der Friendly-Relations-Deklaration bekannte Wendung, doch fällt gleichzeitig die nachhaltige Betonung auf, dass ein (allgemeines) Recht auf Sezession nicht akzeptiert werde. Gleichzeitig werden unter Anlehnung an die „Agenda for Peace“³⁹ die negativen Konsequenzen einer weit reichenden Fragmentarisierung hervorgehoben. Im Gesamtzusammenhang kann aus diesen Formulierungen ein Appell herausgelesen werden, für die Gewährleistung

³⁹ Vgl UN-Doc A/47/277, S/24111, Abs 17.

repräsentativer Regierungssysteme Sorge zu tragen, da andernfalls ein Staatszerfall droht. Der Zusatz, der die Existenz eines Rechts auf Sezession ausschließt, scheint deutlich zu machen, dass Missverständnisse, die in Bezug auf die Friendly-Relations-Declaration-Formel diesbezüglich entstanden sind, von vornherein ausgeschlossen werden sollen.

Dass die Gefahr einer normativen Verdichtung des Selbstbestimmungsgrundsatzes zu einem Recht auf Sezession auch auf absehbare Zeit hintangehalten werden kann, dazu trägt auch ein anderer Umstand bei: Es fehlt – wie bereits erwähnt – an einer Sezessionspraxis, die mit einer solchen Bestimmung in Einklang zu bringen bzw die darauf zurückzuführen wäre. Damit ist aber auch die Grundlage für die Herausbildung einer diesbezüglichen völkergewohnheitsrechtlichen Norm nicht gegeben.

Der zuweilen zitierte Fall Ostpakistan, der als Beleg für die Existenz eines Sezessionsrechts als Notwehrrecht dienen soll, eignet sich in Wahrheit schwerlich dazu. Angesichts der vielen Besonderheiten dieses Falls ist hier kaum ein verallgemeinerungsfähiger Rahmen identifizierbar, der als Grundlage für die Behauptung eines solchen Rechts herangezogen werden könnte. Das tausende von Kilometern von Pakistan entfernte Ostpakistan mit einer ethnisch völlig verschiedenen Bevölkerung ist eher durch die Zufälle der Geschichte zu Pakistan geschlagen worden, wodurch die für die Bestandskraft der Staaten gefährliche Verallgemeinerungsfähigkeit dieses Falls erheblich eingeschränkt wird. Entscheidend für die rechtliche Beurteilung dieses Falls ist weniger der Sezessionsvorgang selbst als die Tatsache, dass die – militärisch entscheidende – Intervention Indiens zugunsten Ostpakistans auf keine entschiedene Ablehnung durch die Staatengemeinschaft gestoßen ist. Dazu muss man sich jedoch Folgendes vor Augen führen: Im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen wäre eine Verurteilung aufgrund der traditionell engen Bande zwischen Indien und der UdSSR ohnehin unmöglich gewesen. In der Generalversammlung der Vereinten Nationen, die diesbezüglich ohnehin keine bindenden Beschlüsse fassen kann, genießt Indien dagegen als einer der wichtigsten Wortführer der Dritten Welt eine derart starke Stellung, dass dieser Staat mit einer beachtlichen Unterstützung rechnen konnte. Die Reaktion der Staatengemeinschaft auf diesen Vorfall war ambivalent: Auf der einen Seite traf eine Vielzahl an Protesten ein, auf der anderen vollzog sich der Anerkennungsprozess relativ rasch. Darin einen entscheidenden Beleg für eine Befürwortung des Konzepts der Sezession als Notwehrrecht zu sehen,⁴⁰ geht aber zu weit: Die schweren Menschenrechtsverletzungen mögen einen wichtigen Aspekt bei der Aufnahme von Bangladesch in die Staatengemeinschaft gespielt haben, aber eben nur einen von mehreren, wobei der entscheidende wohl jener der Effektivität gewesen ist.⁴¹

⁴⁰ Vgl dazu im Ergebnis – wenn auch sorgsam abwägend – *Crawford*, *The Creation of States in International Law*, Clarendon: Oxford 2006, 141f.

⁴¹ Die indische Intervention hat Fakten geschaffen, die nicht ignoriert werden konnten.

In jüngerer Zeit wird häufig auf die Praxis zweier Höchstgerichte Bezug genommen, um die Existenz eines hier zur Diskussion stehenden Anspruchs zu begründen. Bei genauerer Betrachtung dieser Urteile ergibt sich aber auch hier wiederum ein differenzierteres Bild. So hat der kanadische Oberste Gerichtshof im Fall „Sezession Quebecs von Kanada“⁴² ausdrücklich die Existenz eines Sezessionsrechts nur für die unstreitigen Fälle der kolonialen Abhängigkeit bzw der Ausbeutung und Unterdrückung durch fremde Machthaber anerkannt. Ein Sezessionsrecht als Notwehrrecht wird als bloße Möglichkeit hingestellt und die betreffende Frage wird letztendlich offen gelassen.⁴³

Zu einem ähnlichen Ergebnis ist der russische Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil vom 31. Juli 1995 in Bezug auf ein mögliches Sezessionsrecht Tschetscheniens gekommen.⁴⁴

Vgl. *Crawford*, *The Creation of States in International Law*, Clarendon Press: Oxford 2006, 141: „It is clear that Indian intervention was decisive in effecting the emergence of Bangladesh.“

⁴² Vgl. Reference by the Governor in Council, pursuant to Art 53 of the Supreme Court Act, concerning the secession of Quebec from Canada, 1998, S.C.R. 217, ILM 37 (1998), 1342ff.

⁴³ Der kanadische Oberste Gerichtshof traf dabei folgende Feststellungen: „In summary, the international right to self-determination only generates, at best, a right to external self-determination in situations of former colonies; where a people is oppressed, as for example under foreign military occupation; or where a definable group is denied meaningful access to government to pursue their political, economic, social and cultural development. In all three situations, the people in question are entitled to a right to external self-determination because they have been denied the ability to exert internally their right to self-determination. Such exceptional circumstances are manifestly inapplicable to Quebec under existing conditions. Accordingly, neither the population of the province of Quebec, even if characterized in terms of 'people' or 'peoples', nor its representative institutions, the National Assembly, the legislature or government of Quebec, possess a right, under international law, to secede unilaterally from Canada“. Ibid, Abs 138. Besondere Aufmerksamkeit ist hier der Wendung „at best“ („allenfalls“) zu schenken. Damit schließt sich das Gericht in der Substanz den Ausführungen von James Crawford, dem Rechtsberater der kanadischen Regierung in diesem Streitfall an. In seinem Bericht „State Practice and International Law in Relation to Unilateral Secession“ hat Crawford einen sehr vorsichtigen, abwägenden Standpunkt bezogen. So hat er die Auffassung vertreten, dass selbst dann, wenn die Friendly-Relations-Declaration des Jahres 1970 sowie das Abschlussdokument der Wiener Menschenrechtskonferenz 1993 als Beleg für die Existenz eines Sezessionsrechts in extremen Notlagen herangezogen werden könnten, es immer noch zweifelhaft wäre, ob dies in einer entsprechenden Völkerrechtspraxis Niederschlag gefunden hätte. Es ist aber auch anzumerken, dass die Stellungnahme von *Wildhaber* zum Crawford-Bericht deutlicher die Überzeugung zum Ausdruck bringt, dass ein solches Notwehrrecht gegeben ist. Vgl. zum Ganzen auch *Hilpold*, *The right to self-determination: approaching an elusive concept through a historic iconography* (im Erscheinen). Vgl. zu den vielfältigen Fragestellungen, die die Einführung eines Rechts auf Sezession aufwerfen würde *Schachter*, *Micro-nationalism and Secession*, in *Beyerlin* ua (Hrsg), *Recht zwischen Umbruch und Bewahrung*, Festschrift Rudolf Bernhardt, 1995, S 179–186, der auch zum Versuch einer „Prozeduralisierung“ dieses politischen Anspruchs Stellung bezieht.

⁴⁴ Vgl. *Tancredi*, *A normative „due process“ in the creation of States through secession*, *Koben*, *Secession – International Law Perspectives*, CUP: Cambridge 2006, 171–207 (181) unter Bezugnahme auf *Beknazar*, *Übergesetzliches Staatsnotrecht in Rußland: Staatsnotstand*

Auch der Kosovo-Fall kann nicht als Beleg für eine neue Staatenpraxis und eine neue Rechtsüberzeugung in diesem Bereich angesehen werden. Die NATO-Intervention im Kosovo ist eindeutig als völkerrechtswidrig anzusehen⁴⁵, wenngleich sie in menschenrechtspolitischer Hinsicht wohl uneingeschränkt zu befürworten war und vom Ergebnis her – und dies ist ein wichtiger Maßstab für die politische ex-post-Beurteilung einer humanitären Intervention⁴⁶ – eine Erfolgsgeschichte darstellt. Dementsprechend blieb auch eine Sanktionierung dieser Intervention aus. Konkret bedeutet dies, dass Kriege, die unter dem Schlagwort der humanitären Intervention geführt werden, weiterhin unzulässig bleiben, doch ist es möglich, dass die Staatengemeinschaft von der Anwendung von diesbezüglichen Sanktionen absieht, wenn eine Reihe von Bedingungen erfüllt ist, ua gerade auch die Notwendigkeit, schwere Menschenrechtsverletzungen zu beenden sowie der Erfolg der diesbezüglichen Maßnahmen gegeben ist.⁴⁷ Gleichlaufend damit ist die Staatengemeinschaft in solchen Fällen uU⁴⁸ auch bereit, Sezessionsbestrebungen durch vorzeitige Anerkennung, die an und für sich untersagt wäre, zu unterstützen.⁴⁹

und Nostandsbefugnisse der Exekutive. Zum Tschetschenien-Urteil des russischen Verfassungsgerichts vom 31. Juli 1995, in 57 ZaöRV (1997), 161ff (180).

⁴⁵ Vgl. *Simma*, NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects, in 10 EJIL 1 (1999), 1–22; *Hilpold*, Humanitarian Intervention: Is There a Need for a Legal Reappraisal?, in 11 EJIL 3 (2001), 437–467; *ders.*, The continuing modernity of Article 2(4) of the UN Charter, in *Ingenbaeff/Staudinger/Ebert* (Hrsg), FS Rudolf Palme, Berenkamp-Verlag: Innsbruck 2002, 281–295; *Hilpold/Zagel*, Das Gewaltverbot auf dem Prüfstand: Von der NATO-Intervention im Kosovo zu den aktuellen UN-Reformvorschlägen, in 24 Sicherheit und Frieden 1 (2006), 38–44.

⁴⁶ In diesem Sinne *Isensee*, Weltpolizei für Menschenrechte, in 50 JZ (1995), 421–430.

⁴⁷ Diese Position wurde von diesem Autor bereits in der Vergangenheit in einer Reihe weiterer Beiträge vertreten. Vgl. Sezession und humanitäre Intervention – völkerrechtliche Instrumente zur Bewältigung innerstaatlicher Konflikte?, in 54 ZÖR (1999), 529–602; Auf der Suche nach Instrumenten zur Lösung des Kosovo-Konfliktes: Die trügerische Faszination von Sezession und humanitärer Intervention, in *Marko* (Hrsg), Gordischer Knoten Kosovo/a: Durchschlagen oder entwirren?, Nomos 1999, 157–189; Humanitarian Intervention: Is There a Need for a Legal Reappraisal?, in 11 EJIL 3 (2001), 437–467; The continuing modernity of Article 2(4) of the UN Charter, in *Ingenbaeff/Staudinger/Ebert* (Hrsg), FS Rudolf Palme, Berenkamp-Verlag: Innsbruck 2002, 281–295, Das Gewaltverbot auf dem Prüfstand: Von der NATO-Intervention im Kosovo zu den aktuellen UN-Reformvorschlägen, in 24 Sicherheit und Frieden 1 (2006), 38–44 (gem m *Zagel*).

⁴⁸ Auch wenn die beschriebenen Anwendungsvoraussetzungen dieses Kriteriums gegeben sind, so ist damit noch nicht garantiert, dass die Staatengemeinschaft auch die Dispens erteilt. Bestes Beispiel dafür ist die Intervention Vietnams in Kambodscha in den Jahren 1978/1979, mit welcher die Gewaltherrschaft der Roten Khmer beendet worden ist und die zweifelsohne dazu beigetragen hat, Millionen Menschen das Leben zu retten. Aufgrund der damaligen politischen Konstellation ist es den Gegnern Vietnams dennoch gelungen, auf breiter Front eine Verurteilung (und eine weitgehende) Isolierung dieses Landes zu erwirken.

⁴⁹ So war die Anerkennung Sloweniens und Kroatiens durch Deutschland am 23. Dezember 1991, zu einem Zeitpunkt also, als sich die Sezessionsbewegungen in diesen Ländern noch keineswegs effektiv behauptet hatten, wohl eindeutig eine vorzeitige. Dennoch war die Kritik

Wenn in Bezug auf den Kosovo der Athissari-Plan Umsetzung finden sollte, dann verdeutlicht schon das Endziel, die sog. „bedingte Unabhängigkeit“, die Spezialität dieser Situation. Es liegt mit Sicherheit nicht im Interesse der Staatengemeinschaft, damit einen Präzedenzfall zu schaffen oder gar eine Zweiklassengesellschaft im Staatenbereich einzurichten. Vielmehr wurde nach einer pragmatischen Lösung gesucht, die angesichts der völlig partikulären und prekären Ausgangssituation in bestmöglicher Form für dauerhaften Frieden sorgen kann. Für die Einrichtung ähnlicher Regelungen in anderen Regionen dürften der Staatengemeinschaft allein schon die dafür erforderlichen Ressourcen fehlen.

Schließlich sei noch auf einen letzten Versuch in der Literatur verwiesen, völkerrechtlich ein Sezessionsrecht als Notwehrrecht zu begründen, der unmittelbar an jenem der „remedial secession“ anknüpft, in seinen Auswirkungen aber noch radikaler ist: Wenn man davon ausgeht, dass die Individualisierung der Völkerrechtsordnung zu einer Letztbegründung des Staates im Schutz des Individuums führt⁵⁰, so verliert ein Staat, der nicht fähig oder nicht willens ist, diesen Schutz zu garantieren, gleichsam seine Existenzberechtigung.⁵¹

Für einen solchen Automatismus und für eine solch weit reichende Relativierung staatlicher Souveränität vermag dieser Autor aber keine Grundlage im Völkerrecht zu erkennen. In einem System wie dem völkerrechtlichen, das nur schwach entwickelte zentrale Institutionen kennt und das von vielfältigen Interessenskonflikten politischer, wirtschaftlicher, ideologischer und konfessioneller Art (um nur einige zu nennen) gekennzeichnet ist, entfaltet die grundsätzliche Wahrung staatlicher Souveränität – und dies wird oft verkannt – eine wichtige stabilisierende und ordnende Kraft. Ihre zunehmende Relativierung

daran, obwohl zweifelsohne gegeben, eher verhalten, wobei ein maßgeblicher Grund dafür darin zu sehen ist, dass damit ein Sezessionsprozess wirksamer unterstützt werden konnte, der eindeutig von einem Großteil der Bevölkerung der betreffenden Einheiten mitgetragen worden ist und der zudem die Eskalation der Menschenrechtsverletzungen verhindern sollte. Vgl. dazu bspw. *Caplan, Europe and the Recognition of New States in Yugoslavia*, Cambridge University Press: Cambridge 2005.

⁵⁰ Zur Tendenz zur Festigung der Position des Einzelmenschen im Völkerrecht vgl. schon *Lauterpacht*, *Oppenheim's International Law*, 1955, 637f. sowie *Jennings/Watts* (Hrsg.), *Oppenheim's International Law*, Bd II, Longman: Harlow 1992, 846f. Vgl. auch *Cohen-Jonathan*, *L'individu comme sujet de droit international – Droit international des contrats et droit international des droits de l'homme*, in *Mélanges Paul Amselek*, Bruylant: Brüssel 2005, 223–260.

⁵¹ Vgl. *Tomuschat*, *Secession and self-determination*, in M.G. Kohen, *Secession – International Law Perspectives*, CUP: Cambridge 2006, 23–45 (41f): „As any other branch of the law, international law is designed to preserve international peace and security and the well-being of individual human beings. Indeed, the UN Charter mentions promoting and encouraging respect for human rights and fundamental freedoms as one of the guiding purposes of the world Organization (article 1(3)). Consequently, if a State strays from this path, not just by negligence but on account of a deliberate policy, it may forfeit the protection it enjoys by virtue of international law.“

zugunsten des Individuums nach Maßgabe international akkordierter Leitsätze ist zu begrüßen; ihre völlige Aufgabe auf der Grundlage dessen, was von einzelnen Mitgliedern der Staatengemeinde als Ausdruck prioritärer Werte gesehen wird, und die gleichzeitige Aufgabe des Gewaltverbots, sind es nicht.

V. Schlussbemerkungen und Ausblick

Am Ende unserer Untersuchungen angelangt, wäre das Ergebnis wohl enttäuschend, wenn das Recht auf Selbstbestimmung mit jenem auf Sezession gleichzusetzen wäre. Wie gezeigt, gibt es nämlich ein Recht auf Sezession nicht. Wie den tagesaktuellen Entwicklungen entnommen werden kann, bedeutet dies nun nicht, dass Lossplaltungen nicht vorkämen, ganz im Gegenteil. Es handelt sich dabei aber um faktische Ereignisse, die sich einer rechtlichen Regelung entziehen. Diese Regelungslücke ist unmittelbar Ausdruck der gegenwärtigen institutionellen Schwäche der Völkerrechtsordnung. Versuche in der Literatur, verschiedenste prozedurale Ansätze zu entwickeln, die den Sezessionsvorgang genau regeln sollen oder diesem zumindest ein Verfahren vorgeben wollen, müssen damit utopisch und wertlos bleiben. Sie sind sogar gefährlich, wenn Hoffnungen geweckt werden, die nicht erfüllbar sind, diese sich dann aber in unkontrollierbarer Gewalt entladen. Letztendlich kann sich das Los einer unterdrückten Volksgruppe oder Minderheit noch weiter verschlechtern.

Bei dieser Analyse ist aber sorgsam darauf zu achten, nicht ins andere Extremum zu verfallen. Damit soll nämlich nicht gesagt werden, dass eine Sezession völkerrechtlich untersagt wäre. Es gibt eine immer stärker werdende Strömung in der Literatur, die jegliche Form von Sezession ablehnt und für schädlich hält. So wurde letzthin behauptet, nicht ethnische oder kulturelle Unterschiede, nicht das Ausmaß an Diskriminierung und Unterdrückung seien ausschlaggebend für die Entstehung von Sezessionsbestrebungen, sondern primär das Bestreben, ressourcenreiche Gebiete unter die Kontrolle der lokalen Bevölkerung zu bringen, den Gesamtverband also an diesem Reichtum nicht mehr teilhaben zu lassen.⁵² Verstärkt würden diese Bestrebungen durch Unterstützung von außen und durch das Vorhandensein von Autonomieregelungen, die eine gute Ausgangsbasis für weiter reichende Forderungen darstellten. Meines Erachtens werden mit diesen Theorien Kausalitäten fehlgedeutet und es wird einem komplexen sozialen Phänomen mit vorgefertigten Meinungen begegnet, die der Sezession – und zT auch Autonomievereinbarungen – gegenüber grundsätzlich ablehnend eingestellt sind. Es ist zutreffend, dass die Staatengemeinschaft wohl eine starke Präferenz für Selbstbestimmungslösungen innerhalb bestehender Staatsgrenzen zeigt, also für die interne Selbst-

⁵² Vgl. *Collier/Hoeffler*, The Political Economy of Secession, in *Hannum/Babbitt* (Hrsg), *Negotiating Self-Determination*, Lexington Books: Lanham 2006, 37–59.

bestimmung.⁵³ Dies bedeutet aber auch, dass entsprechende Vorkehrungen geschaffen werden müssen und dazu zählen auch Autonomieregelungen. Dass solche Regelungen eine Vorstufe zur Sezession darstellen können und deshalb abzulehnen seien⁵⁴, stellt eine verkürzte Sichtweise dar.⁵⁵ Autonomie wird in der Regel gewährt, wenn Besonderheiten zu schützen sind, die im Falle ihrer Unterdrückung uU auch zum Staatszerfall führen würden.⁵⁶

Wenn später weiter reichende Forderungen gestellt werden oder wenn die Rücknahme von Autonomiezugeständnisse zu gewaltsamer Gegenwehr führt, dann ist dafür nicht die ursprüngliche Autonomieregelung verantwortlich, sondern die Tatsache, dass die schwierige Balance zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung verloren gegangen ist. Im Regelfall hat sich die Gewährung einer Autonomie dagegen als wertvolles Instrument zur Stabilisie-

⁵³ Vgl. *Hannum*, Self-Determination in the Twenty-First Century, in *Hannum/Babbitt* (Hrsg.), *Negotiating Self-Determination*, Lexington Books: Lanham 2006, 61–80 (76).

⁵⁴ Zu diesem Missverständnis hat sicherlich die Gutachtertätigkeit der sog. Badinter-Kommission beigetragen, die bekanntlich im Auflösungsprozess Jugoslawiens den früheren Teilrepubliken das Recht auf Eigenstaatlichkeit zuerkannt hat und bei der Grenzziehung – gemäß dem *uti-possidetis*-Prinzip – auf die interne Abgrenzung der Teilrepubliken abgestellt hat. Es ist jedoch ein Denkfehler, auf dieser Grundlage von internen Föderalismus-, Autonomie- oder Regionalregelungen eine Gefährdung für den Gesamtstaat abzuleiten. Der Zerfall Jugoslawiens ist nicht auf die föderalistische Struktur dieses Staates zurückzuführen, sondern diese hat wohl umgekehrt dazu beigetragen, dass dieser äußerst heterogene, von zahlreichen schweren Interessenskonflikten gekennzeichnete Staat überhaupt so lange bestehen konnte. Als der Zerfall nicht mehr aufzuhalten war, schien es aber sinnvoll auf ein Abgrenzungskriterium zurückzugreifen, das im Entkolonialisierungsprozess seine Brauchbarkeit – trotz seiner scheinbaren Willkürlichkeit – hinlänglich unter Beweis gestellt hat. Zutreffend ist allerdings, dass die Badinter-Kommission – in der im Übrigen kein einziger Völkerrechtler saß – in ihren apodiktischen, sprunghaften Ausführungen Anlass zu erheblicher Verunsicherung gegeben hat.

⁵⁵ Für einen abwägenden Ansatz vgl. *Brancati*, *Decentralization: Fueling the Fire or Dampening the Flames of Ethnic Conflict and Secessionism?*, in *60 International Organization* (2006), 651–685.

⁵⁶ Diese Besonderheiten zu schützen ist im Übrigen nicht in das Belieben der einzelnen Staaten gestellt. Die Badinter-Kommission hat in ihrem Gutachten Nr. 2 betreffend Kroatien diesbezüglich von „zwingendem Recht“ gesprochen: „2. Where there are one or more groups within a State constituting one or more ethnic, religious or language communities, they have the right to recognition of their identity under international law. As the Commission emphasized in its Opinion No. 1 [...] the – now peremptory – norms of international law require States to ensure respect for the rights of minorities. This requirement applies to all the Republics vis-à-vis the minorities on their territory. The Serbian population in Bosnia-Herzegovina and Croatia must therefore be afforded every right accorded to minorities under international conventions as well as national and international guarantees consistent with the principles of international law and the provisions of Chapter II of the Draft Convention of 4 November 1991, which has been accepted by these Republics.“ Bereits im Gutachten Nr. 1 hat die Badinter-Kommission Folgendes festgehalten: „Moreover, the peremptory norms of general international law and, in particular, respect for the fundamental rights of the individual and the rights of peoples and minorities, are binding on all the parties to the succession.“

rung von Staatswesen und zur Entspannung von internen Konfliktsituationen erwiesen.⁵⁷

Insgesamt kann also festgehalten werden, dass vor einem leichtfertigen Umgang mit dem Sezessionskonzept nur gewarnt werden kann. Sezessionskriege zählen zu den blutigsten und langandauerndsten überhaupt und hinterlassen Wunden, die auch über Generationen nur schwer zu heilen sind.⁵⁸ Angesichts der Tatsache, dass die bestehende Völkerrechtsordnung nach wie vor grundsätzlich den Bestand der Staaten schützt, wäre es fahrlässig, die Existenz von Sezessionsansprüchen zu behaupten, die im geltenden Recht keinen Niederschlag finden und deshalb grundsätzlich auch keine Unterstützung durch die Staatengemeinschaft erfahren. Dies gilt auch dann, wenn schwere Menschenrechtsverletzungen vorliegen, wobei die verantwortliche Zentralregierung aber mit Maßnahmen durch den UN-Sicherheitsrat, mit Sanktionen einzelner Staaten oder Staatengruppierungen oder gar mit militärischen Interventionen rechnen muss, die zwar völkerrechtlich untersagt sind, aber dennoch von der Staatengemeinschaft toleriert werden können. Sezessionsbewegungen können sich schließlich auch faktisch durchsetzen und auch mit dieser Gefahr muss eine Menschenrechte verletzende Regierung rechnen. Georges Scelle hat im Jahr 1958 so treffend eine „Versessenheit der Staaten auf ihr Territorium“ festgestellt⁵⁹. Solange diese fortbesteht, stellen akkordierte Gesamtlösungen unterhalb der Schwelle der Eigenstaatlichkeit oft die sinn-

⁵⁷ Vgl. dazu *Hannum*, *Autonomy, sovereignty, and self-determination*, University of Pennsylvania Press: Philadelphia 1996; *Heintze*, *Territorial Autonomy and International Stability*, in: *Skurbaty* (Hrsg.), *Beyond a One Dimensional State. An emerging right to autonomy?*, *Martinus Nijhoff*: Leiden/Boston 2005, 47–62; *ders.*, *Territorial autonomy: A possible solution of self-determination conflicts?*, in: *Friedrich-Ebert-Stiftung* (Hrsg.), *Autonomy for Papua – Opportunity or Illusion?*, Jakarta 2003, 35–66; *Kimminich*, *A „Federal“ Right of Self-Determination?*, in: *Tomuschat* (Hrsg.), *Modern Law of Self-Determination*, *Martinus Nijhoff*: Dordrecht et al. 1993, 83–100; *Suksi* (Hrsg.), *Autonomy: Applications and Implications*, *Kluwer Law International*: Den Haag 1998; *Skurbaty* (Hrsg.), *Beyond a One-Dimensional State: An Emerging Right to Autonomy?*, *Martinus Nijhoff*: Leiden/Boston 2005.

⁵⁸ Eine diesbezügliche Ausnahme mag der amerikanische Sezessionskrieg darstellen, der von der amerikanischen Gesellschaft relativ rasch verarbeitet und überwunden werden konnte. Eine Erklärung dafür kann in den spezifischen Ursachen gefunden werden, die zu diesem Krieg geführt haben. Bekanntlich lagen diese in den stark divergierenden wirtschaftspolitischen Interessen der Süd- und Nordstaaten. Während die Südstaaten aufgrund ihrer agrarischen Ausrichtung dem Freihandelsmodell verpflichtet waren, waren für die sich in einem intensiven Industrialisierungsprozess befindlichen Nordstaaten an protektionistischen Maßnahmen interessiert. Dieser wirtschaftspolitische Interessenskonflikt konnte schon relativ kurze Zeit später überwunden werden, als die amerikanische Industrie international wettbewerbsfähig wurde.

⁵⁹ Vgl. *Scelle*, *Obsession du Territoire*, in: *Symbolae Verzijl*, *Martinus Nijhoff*: Den Haag 1958, 347–361. Die territoriale Komponente der Selbstbestimmungsdiskussion wurde im Übrigen sehr trefflich von *Brilmayer*, *Secession and Self-Determination – A Territorial Interpretation*, in: *16 Yale Journal of International Law* (1991), 177–202 herausgearbeitet. Ihre diesbezügliche Abhandlung schließt mit folgender Feststellung: „Territorial integrity properly understood

vollsten Ansätze dar. Dadurch werden weiter führende Konzepte in der Zukunft weder gefördert noch erschwert. Im schwierigen Zusammenleben der Völker, angesichts sich rasch wandelnder Identitäten⁶⁰ und unter Berücksichtigung eines sich ständig intensivierenden Globalisierungsprozesses, der die wechselseitigen Abhängigkeiten immer mehr verstärkt, sind einvernehmliche, gewaltfreie und partizipatorisch orientierte Lösungen aber auf jeden Fall vorzuziehen. Der schwierige Interessensausgleich, den Autonomielösungen tagtäglich einfordern, hat in der politischen Auseinandersetzung oft weniger Charme als eine radikale Haudegenpolitik, die klar zwischen Freund und Feind trennt. Angesichts der Güter, die hier auf dem Spiel stehen, bis hin zum höchsten überhaupt, dem menschlichen Leben, ist es aber wohl ratsam, diesen schwierigen, anspruchsvollen, aber letztlich doch um vieles ergiebigeren Weg einzuschlagen.

Summary

The discussion about the right to self-determination has accompanied pivotal political developments of the 20th century and continues to be topical. Often self-determination has been falsely equalized with secession. While the right to self-determination evolved slowly over the last century, a right to secession still does not exist. Various attempts have been undertaken to demonstrate either that such a right has already come into being or that such a development would be desirable. It is the aim of this contribution to demonstrate that neither proposition is correct. In particular, the concept of remedial secession (i.e. an alleged right of any group which is suffering extreme discrimination to secede) is fallacious. On the other hand, however, secession is not prohibited by international law. It is a mere fact not governed by law even though the consequences of a successful secession attempt are, of course, legal ones. It has to be admitted that there are cases where secession is helpful to bring severe human rights abuses to an end. At the same time, however, also the risks residing in such an attempt have to be kept in mind.

In the last time the opinion is gaining strenght that states granting autonomy to part of their people (or opting outrightly for a federal order) may be particularly exposed to attempts of secession or even final breakdown. According to this author, this proposition is not correct. On the contrary, these concessions are usually made, in a first moment, to keep the state together as

accommodates the principle of self-determination. Whatever conflict exists is not between principles, but over land.“ Ibid, 202.

⁶⁰ Dadurch entstehen auch rasch neue Gemeinschaften, die – wenn man von einem häufig zitierten Bild von *Anderson* ausgeht – ohnehin allein „imagined communities“ sind. Vgl *Anderson*, *Imagined communities*, Verso: London 1991. Vgl auch *Gellner*, *Nations and nationalism*, Cornell University Press: Ithaca et al 1983 sowie *Gellner*, *Nations and nationalism since 1780: programme, myth and reality*, Cambridge University Press: Cambridge 1990.

a whole. Furthermore the granting of autonomy is often associated with the concession of specific political rights or minority rights. At the end, autonomous rules often contribute to strengthen the identification of the people (and in particular, of minorities) with the state as a whole.

Korrespondenz: ao. Univ.-Prof. MMag. Dr. Peter Hilpold, Institut für Italienisches Recht, Universität Innsbruck, Innrain 52, 6020 Innsbruck, Österreich, e-mail: peter.hilpold@uibk.ac.at