

Von Katalonien bis Kurdistan: Territoriale Integrität versus Selbstbestimmung

Peter Hilpold*

- I. Vorbemerkung
 - II. Katalonien
 - III. Die Kurden-Frage
 - A. Grundlagen
 - B. Kurden in der Türkei
 - C. Kurden im Irak
 - D. Kurden in Syrien
 - E. Eine Gesamtbewertung der Situation der Kurden
 - IV. Schlussfolgerungen
- Verwendete Literatur

Zusammenfassung Der Ruf nach Selbstbestimmung ist europaweit und international immer lauter zu vernehmen und die territoriale Integrität einer immer größeren Anzahl an Staaten scheint gefährdet. Wie weit das Recht auf Selbstbestimmung aber konkret reicht, ist aus völkerrechtlicher Perspektive noch immer umstritten. Anhand von zwei – auf den ersten Blick sehr unterschiedlichen – Situationen, Katalonien und Kurdistan, soll hier geprüft werden, in wie weit sich in diesem Zusammenhang allgemeine Prinzipien bestimmen lassen. Es wird hier aufgezeigt, dass sich ein allgemeines Sezessionsrecht im Völkerrecht nicht identifizieren lässt. Entscheidend für den Erfolg eines Verselbständigungsbestrebens sind häufig die verfassungsrechtlichen Grundlagen. In Ermangelung eines solchen Ansatzpunktes stellt sich der Anspruch auf ein Sezessionsrecht regelmäßig als Utopie dar. Und dennoch ist der Glaube an eine solche Utopie nicht irrelevant. Laut der hier vertretenen These kann der Glaube an diese Utopie sogar entscheidend dafür sein, dass aus dieser – wenn der richtige Zeitpunkt gekommen ist – Realität wird.

Abstract Self-determination has become again *en vogue*. Kurdistan and Catalonia are two of the regions world-wide where this phenomenon finds presently its strongest expression, even though the respective aspirations have so far been disappointed. A comparison of these – very different situations – could be used to determine what the essential legal elements undergirding this concept are.

* Ao. Univ.-Prof. Dr. Peter Hilpold, Universität Innsbruck, Innrain 52, 6020 Innsbruck, Österreich, <Peter.Hilpold@uibk.ac.at>.

A closer look at these two situations demonstrates, however, that the claim for self-determination in the sense of a right to secession is still mostly of a political nature. A right to self-determination in the sense of a right to secession still does not exist in international law. Nonetheless, these claims are very strong and the groups mentioned have a strong case for pretending to be heard by the international community in their struggle against discrimination and the recognition of their distinct identity. Even though no right to secession is given to these peoples it may be the case that the factual situation on the ground one day becomes more propitious to advance such claims. Should this happen it might be useful if these peoples manage to demonstrate that these claims have been advanced over a longer time period. Claims that are utopian today might become reality in the future. Thus it could be sustained that the belief in Utopia might be a very realistic approach – it might contribute to make wishes become true.

Schlüsselwörter Autonomie; Katalonien; Kurdistan; Minderheiten; Referendum; Selbstbestimmung; Utopie.

Normenverzeichnis Art 2, Art 3 spanische Verfassung aus 1978; Art 62, Art 64 Vertrag von Sévres aus 1920; Vertrag von Lausanne aus 1923; Art 3 irakische Verfassung aus 1958; Sicherheitsratsresolution 688 vom 05.04.1991.

I. Vorbemerkung

Das 20. Jahrhundert war das Jahrhundert der Selbstbestimmung. Zumindest lassen sich viele für diese Epoche prägende Ereignisse in diesem Sinne deuten. Mittlerweile bezeichnet der Internationale Gerichtshof (IGH) das Recht auf Selbstbestimmung als „eines der zentralen Prinzipien des Völkerrechts“.¹ Und im 21. Jahrhundert fand die überragende Bedeutung des Rechts auf Selbstbestimmung bislang nur Bestätigung. Dieser Befund könnte anhand einer Vielzahl an Fällen veranschaulicht werden, doch sollen hier zwei Situationen, Katalonien und Kurdistan, ausgewählt werden, die von besonderer Aktualität sind und gerade auf Grund ihrer grundlegenden Verschiedenheit besonders geeignet erscheinen, nach gemeinsamen, verbindenden Merkmalen zu suchen, die ein Selbstbestimmungsrecht als allgemeinen Grundsatz kennzeichnen sollen. Beiden Szenarien ist gemein, dass sie mit der Suche nach einer neuen Staatlichkeit verbunden sind, die sich notgedrungenmaßen an der territorialen Integrität bestehender Staatswesen stößt. Auf den ersten Blick scheint in beiden Fällen ein Erfolg der Bestrebungen nach Staatlichkeit nicht besonders aussichtsreich zu sein, zumindest was die unmittelbare Zukunft anbelangt. Dies bedeutet aber nicht, dass diese Vorgänge aus völkerrechtlicher Perspektive irrelevant wären: Einmal könnten hier Wirkmechanismen greifen, die zumindest auf längere Sicht Veränderungen herbeiführen können. Zum anderen kann nicht ignoriert werden, dass in beiden Fällen von Befürwortern und Gegnern eines Rechts auf Selbstbestimmung völkerrechtlich argumentiert wird. Ob dies zu Recht oder zu Unrecht geschieht, sei in einem ersten Moment dahingestellt. Entscheidend ist, dass hier Völkerrecht angesprochen ist. Und

¹ So in ICJ, *Osttimor*, ICJ Rep 1995, 102 Abs 29. Vgl dazu *Hilpold Peter*, Der Osttimor-Fall (1996).

schließlich sind diese Entwicklungen von Rahmenprozessen (bspw schweren Menschenrechtsverletzungen, Einschränkungen der Meinungs- und Redefreiheit) begleitet, die wiederum von völkerrechtlicher Relevanz sind und in Verbindung gebracht werden können mit der Selbstbestimmungsdiskussion. Wenn auch gegenwärtig kein Recht auf Selbstbestimmung im Sinne eines Anspruchs auf Sezession feststellbar ist, so ist doch auffallend, wie nachhaltig ein solcher Anspruch behauptet wird. Es ist nicht auszuschließen, dass das Beharren auf einem solchen Anspruch auf längere Sicht mit dazu beitragen kann, entsprechende Fakten zu schaffen.²

II. Katalonien

In den Rechts- und Politikwissenschaften ist eine Vielzahl an Kriterien entwickelt worden, die die Legitimität eines Selbstbestimmungsanspruchs begründen können bzw die als Vorbedingung für die Behauptung eines solchen Anspruchs gegeben sein müssen und es erstaunt zu sehen, wie zahlreich und ausgeprägt diese im Fall Katalonien gegeben sind, wie sehr diese aber auch wieder im Einzelnen im vorliegenden Fall in Frage gestellt werden können. So ist hier auf den ersten Blick zweifelsohne von einem katalanischen Volk auszugehen, doch stellt sich unmittelbar die Frage, wie der Begriff des Volkes zu definieren ist. Eine Definition im ethnischen Sinne ist kaum operationalisierbar und so bietet sich in erster Linie die Sprache als Definitionsmerkmal an. Zwar verwendet laut letzter Volkszählung aus 2013 ein knappes Drittel (ca 31 %) der Bevölkerung Kataloniens das Katalanische als Erstsprache. Der Anteil der Spanisch (Kastilisch) als Erstsprache Verwendenden liegt allerdings erheblich höher, nämlich bei 55,1 %.³ Außerdem wird Katalanisch auch außerhalb Kataloniens von breiteren Bevölkerungsgruppen gesprochen, nämlich in Valencia, auf den Balearen, aber auch in Frankreich und sogar auf Sardinien in Italien. Für die Abgrenzung des katalanischen Volkes ist damit sicherlich das subjektive Bekenntnisprinzip einer bestimmten Personengruppe innerhalb eines klar definierten territorialen Rahmens entscheidend. Spätestens seit der sogenannten „konstruktivistischen Wende“ der 1980er Jahre in der politischen Wissenschaft (*Ernest Gellner*, *Eric Hobsbawm* und *Benedict Anderson*)⁴ erscheint die Suche nach einem objektiv „wahren“ Volk ohnehin müßig.

² Meine zentrale These, die ich andernorts ausführlicher dargelegt habe und auf die hier noch abschließend einzugehen sein wird, ist die, dass allein schon der Glaube an ein Recht auf Selbstbestimmung zu einer sich selbst erfüllenden Prophezeiung werden kann. Vgl *Hilpold Peter*, Selbstbestimmung und Autonomie – Zwischen Sezession und innerer Selbstbestimmung, in *Hilpold Peter* (Hg), *Autonomie und Selbstbestimmung* (2016) 13–49 sowie *ders*, *Self-determination and autonomy: between secession and internal self-determination*, in *Hilpold Peter* (Hg), *Autonomy and Self-determination* (2018) 7–55.

³ Vgl Generalidad de Catalunya/Government of Catalonia, *Language Use of the Population of Catalonia* (2014) 6, online unter <http://llengua.gencat.cat/web/.content/documents/publicacions/altres/arxius/EULP2013_ingles.pdf> (31.05.2018).

⁴ Siehe *Anderson Benedict*, *Imagined Communities* (2006), *Gellner Ernest*, *Nationalismus und Moderne* (1995) sowie *Hobsbawm Eric*, *The Invention of Tradition* (1983). Die Afrikanische Menschenrechtskommission hat im *Gunme*-Fall Folgendes festgehalten: „Identity is an innate characteristic within a people. It is up to other external people to recognise such existence, but not to deny it.“ Siehe African Commission on Human and People’s Rights (ACHRP) 27.05.2009, 266/03 (Kevin Mwangane Gunme ua/ Kamerun) Abs 179.

Es ist somit naheliegend, auf die Bevölkerung Kataloniens abzustellen, die sich auch tatsächlich – mit zunehmender Repression von Seiten der spanischen Zentralregierung – in immer größerer Zahl hinter die Regionalregierung in Barcelona in ihrem Bestreben nach Eigenstaatlichkeit gestellt hat. Diese Sichtweise wirft aber, selbst wenn man von den Schwierigkeiten absieht, die mit der Ermittlung eines objektiven Meinungsbilds in diesem Kontext zusammenhängen, zwei wesentliche Probleme auf: Das Selbstbestimmungsbegehren ist offenkundig ein reaktives, das seinen Ursprung in diskriminierenden Maßnahmen findet, die von Madrid ausgingen. Und auf diesem Wege definiert sich das – angeblich – anspruchsberechtigte Volk: Erst die von außen kommende Diskriminierung grenzt den Anspruchsträger ab. Es bleibt der Umstand, dass das betreffende Volk territorial abgegrenzt wird durch das Territorium der Region Katalonien, der eine weit zurückreichende historische Tradition zugeschrieben wird, die dem katalanischen Volk wiederum eine objektive, „positive“ Realität zuzuschreiben scheint. Gerade in der amerikanischen Völkerrechtswissenschaft wird dem territorialen Element vielfach eine zentrale Rolle bei der Definition des selbstbestimmungsberechtigten Volkes zugeschrieben.⁵ Gleiches gilt für den Nachweis der historischen Kontinuität in Bezug auf eine Einheit, die in der Vergangenheit bereits einen Eigenstaatlichkeitsanspruch geltend machen konnte. Was die Region Katalonien anbelangt, wird eine solche historische Tradition zwar regelmäßig im Verhältnis zum Königreich Aragon behauptet, das durch die Vermählung der katholischen Könige *Ferdinand von Aragon* und *Isabella von Kastilien* im Jahr 1469 im spanischen Königreich aufgegangen ist,⁶ doch ist ein solcher behaupteter Konnex mit zahlreichen Fragezeichen zu versehen, da eine nähere Überprüfung zeigt, dass hier weder eine territoriale noch eine institutionelle Identität gegeben ist.⁷

Zutreffend ist allerdings, dass auch die nachfolgenden Jahrhunderte von einem kontinuierlichen Antagonismus zwischen Barcelona und Madrid gekennzeichnet waren, wobei von Madrid Zentralisierungsbestrebungen ausgingen, während Barcelona föderale Eigenständigkeiten zu verteidigen suchte.⁸

Die Autonomie Kataloniens gegenüber Kastilien war im Zeitablauf unterschiedlich stark ausgeprägt, doch hat sie die Herausbildung einer ausgeprägten katalanischen Identität ermöglicht. Einen entscheidenden Einschnitt bedeutete sicherlich der Spanische Erbfolgekrieg: Die katalanische Bevölkerung unterstützte den Habsburger Thronprätendenten *Karl*, doch der Bourbonne *Philipp von Anjou* setzte sich mit spanischen

⁵ Vgl. grundlegend *Brilmayer Lea*, *Secession and Self-Determination: A Territorial Interpretation*, *Yale Journal of International Law* 16 (1991) 177–202.

⁶ Vgl. *Rötting Michael*, *Mitgliedschaft auseinanderbrechender Staaten in der Europäischen Union und im Euroraum*, *ZEUS* 4 (2014) 429.

⁷ Vgl. *Rötting* (Fn 6) 429. Die 987 unabhängig gewordene Grafschaft Barcelona ist später zu einem Königreich aufgestiegen und wurde 1164 mit dem Königreich Aragón vereint. Vgl. *Stoffels Markus D. W.*, *EU-Mitgliedschaft und Abspaltung* (2017) 43.

⁸ Zu diesem Prozess vgl. *Stoffels* (Fn 7) 43 ff. Zur Entwicklung der spanischen Nation im Widerstreit zwischen Zentralismus und Regionalismus siehe *Aragoneses Alfons*, *Die plurale Nation im Spiegel des Rechts*, *Europa Ethnica* 1/2 (2015) 2–11. Zur Selbstbehauptung der katalanischen Nation in diesem Kontext vgl. *Kremnitz Georg*, *Katalonien: zur augenblicklichen Situation und zu möglichen sprachpolitischen Perspektiven für die Zukunft*, *Europa Ethnica* 1/2 (2015) 25–35.

und französischen Truppen im Jahr 1714 vor.⁹ Dies hatte die Auflösung der wesentlichen Selbstverwaltungseinrichtungen zur Folge.¹⁰

Weiters wird vorgebracht, Katalonien verfüge mit einer Einwohnerzahl von über 7,5 Millionen über eine stabile Bevölkerung, die größer sei als die vieler anderer gefestigter europäischer Staaten.¹¹ Das ist zwar zutreffend, doch ist schwer zu erkennen, wie sich davon ein Anspruchselement für ein Recht auf Selbstbestimmung ableiten ließe, da in der UN-Praxis auch Mikrostaaten mit einer sehr geringfügigen Bevölkerung Eigenstaatlichkeit zugesprochen worden ist.

Eng damit zusammen hängt das Argument der Wirtschaftskraft, wobei betont wird, dass Katalonien die wirtschaftlich stärkste Region Spaniens sei.¹² Dies mag zutreffen, auch wenn die Wirtschaftskrise gerade Katalonien sehr stark getroffen hat und sich der wirtschaftliche Vorsprung dieses Landes im Vergleich zu anderen Regionen in den letzten Jahren erheblich verringert hat. Es ist aber auch hier ganz grundsätzlich festzuhalten, dass sich aus dieser relativen wirtschaftlichen Stärke – deren Behauptung in einem Status der Unabhängigkeit im Übrigen noch offen ist – kaum ein völkerrechtliches Argument für eine Selbstständigkeit ableiten lässt. Von einem Grenzfall einer absolut fehlenden wirtschaftlichen Überlebensfähigkeit sind wir im gegebenen Fall – wie wohl in den meisten europäischen Regionen – weit entfernt.

Somit stellt sich die Frage, ob vorliegend irgendein Element gegeben ist, das unmittelbar einen völkerrechtlichen Anspruch auf Eigenstaatlichkeit begründen würde. Elemente dieser Art sind nicht unmittelbar zu erkennen. Zwar ist es zutreffend, dass sich Eigenstaatlichkeitsbestrebungen bzw. zumindest Bemühungen zur Festigung einer katalanischen Autonomie weit in die Geschichte zurückverfolgen lassen und zumindest für das 20. Jahrhundert prägend waren. All dies spielte sich in einem rechtlichen Kontext ab, der auf völkerrechtlicher Ebene vom Fehlen eines Sezessionsanspruchs und auf staatspolitischer Ebene von der Existenz eines relativ starken spanischen Gesamtstaatsverbandes gekennzeichnet war. Sicherlich nicht lässt sich eine Okkupationstheorie vergleichbar mit jener in Bezug auf die baltischen Staaten während der sowjetischen Besetzung ab 1940 vertreten, auf Grund welcher ein Anspruch auf Wiederherstellung einer historischen Eigenstaatlichkeit bestünde.

Katalonien kann auch nicht als Kolonie bezeichnet werden und kommt damit auch nicht in den Genuss des spätestens seit 1960 zu einem völkerrechtlichen Anspruch erstarkenden kolonialen Selbstbestimmungsrechts. Ebenso wenig kann hier von einem „Sezessionsrecht als Notwehrrecht“ gesprochen werden, dessen Existenz ohnehin generell umstritten ist und auch in der Völkerrechtswissenschaft wohl überwiegend abgelehnt wird.¹³ Zudem sind im vorliegenden Fall mit Sicherheit nicht die Bedin-

⁹ Vgl *McRoberts Kenneth*, *Catalonia, Nation Building Without a State* (2001) 15.

¹⁰ Vgl *McRoberts* (Fn 9) 15. Interessanterweise war diese Entwicklung wirtschaftlich nicht von Nachteil für Katalonien, da die Integration mit dem spanischen Wirtschaftsraum den katalanischen Wirtschaftstreibenden nunmehr einen größeren Markt eröffnete. *AaO*, 16.

¹¹ Vgl *Weller Marc*, *Secession and Self-determination in Western Europe: The Case of Catalonia*, *EJIL:Talk!* 18.10.2017, onlineunter <<https://www.ejiltalk.org/secession-and-self-determination-in-western-europe-the-case-of-catalonia/>> (20.05.2018).

¹² Vgl *Weller* (Fn 11).

¹³ Vgl dazu die Beiträge *Hilpold Peter*, *Die Sezession im Völkerrecht – Erfordert das Kosovo-Gutachten des IGH eine Neubewertung dieses Instruments?*, in *Hilpold Peter* (Hg), *Das Kosovo-Gutachten des*

ungen für die Ausübung eines solchen „Rechts“ (schwere Menschenrechtsverletzungen, grundlegende Verweigerung der Partizipation) gegeben.

Damit sind wir zurückverwiesen auf den verfassungsrechtlichen Kontext. Lassen sich aus diesem vielleicht Elemente für einen solchen Anspruch ableiten? Tatsächlich stand im Katalonien-Fall die verfassungsrechtliche Kontroverse auch ganz im Mittelpunkt der Selbstbestimmungskontroverse. Diese Kontroverse war geprägt von einem sich ständig weiter aufschaukelnden Konflikt zwischen Zentrale und Peripherie. Der franquistische Zentralismus (1939–1975) hatte sich derart tief in das rechtlich-gesellschaftliche Bewusstsein eingegraben, dass eine echte, dynamische Autonomie automatisch zu einem Fremdkörper im jeweiligen Verfassungssystem werden musste.

Dabei hatte alles vielversprechend begonnen:¹⁴ Die neue spanische Verfassung aus 1978 hatte ein System des asymmetrischen Regionalismus geschaffen, das die traditionelle spanische Nationalstaatsideologie mit der Anerkennung eines Rechts auf Autonomie von Nationalitäten und Regionen (Art 2) sowie dem Recht auf den Gebrauch der verschiedenen Landessprachen (Art 3) in Einklang zu bringen versucht.¹⁵ Laut Art 2 der Verfassung setzt sich die spanische Nation aus „Nationalitäten und Regionen“ zusammen, wobei der Begriff der „Nationalität“ unbestimmt blieb und die zentralistischen Kräfte alles daran setzten, diesen inhaltlich zu entleeren.¹⁶ Während traditionell den Basken, Katalanen und Galiziern die Eigenschaft als Nationalität (im Sinne einer Bevölkerungsgruppe mit sprachlichen, kulturellen und historischen Eigenheiten, die auch politisch nachhaltig vertreten wurden) zugesprochen wurde, haben sich in ihren Autonomiestatuten auch die Andalusier, die Valencianer, die Aragonesen und Kanarier als Nationalitäten bezeichnet.¹⁷

Das mit der Verfassung aus 1978 geschaffene positive Momentum wurde schon ein Jahr darauf, im Jahr 1979, in Katalonien aufgegriffen und ein Autonomiestatut erlassen. Die Folgezeit war von zwei Tendenzen gekennzeichnet, die langfristig zu einem Konflikt zwischen Barcelona und Madrid führen mussten: Einerseits war die katalanische Autonomie Grundbaustein eines *nation-building*-Prozesses, der schließlich auch zur Forderung nach einer Verdichtung der Autonomie Kataloniens führen musste. Andererseits versuchte der spanische Zentralstaat, insbesondere unter den nun über-

IGH vom 22. Juli 2010 (2012) 49–81 und *Oeter Stefan*, Sezession, territoriale Integrität und die Rolle des Sicherheitsrates, in Hilpold Peter (Hg), *Das Kosovo-Gutachten des IGH vom 22. Juli 2010* (2012) 83–109. Vgl auch letzthin den Bericht der Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia, Band I, 17 Pkt 11, online unter <http://www.mpil.de/files/pdf4/IIFMCG_Volume_I2.pdf> (10.01.2019). Im *Kosovo-Gutachtensverfahren* vor dem IGH haben sich Albanien, Dänemark, Estland, Finnland, Deutschland, Irland, Lettland, die Niederlande, Polen, die Slowakei und die Schweiz für die Existenz eines Sezessionsrechts als Notwehrrecht ausgesprochen. Der IGH war diesbezüglich allerdings in seinem Gutachten vom 22.07.2010 sehr zurückhaltend und begnügte sich damit festzustellen, dass es in diesem Zusammenhang „radically different views“ gegeben habe (siehe Abs 82 f des Gutachtens).

¹⁴ Vgl dazu *Arzoz Xavier*, Autonomie und Selbstbestimmung in Spanien aus verfassungsrechtlicher Sicht, in Hilpold Peter (Hg), *Autonomie und Selbstbestimmung* (2016) 242–269; *Nagel Klaus-Jürgen*, Katalonien – vom Autonomismus zum Separatismus?, *Europa Ethnica* 1/2 (2013) 32–45 sowie *Blanke Hermann-Josef Abdelrehim Yasser*, *Catalonia’s independence – is there a way in international and European Union law?*, in Nagel Klaus-Jürgen/Rixen Stephan (Hg), *Catalonia in Spain and Europe* (2015) 52–97.

¹⁵ Vgl *Arzoz* (Fn 14) 243.

¹⁶ Vgl *Arzoz* (Fn 14) 243.

¹⁷ Insgesamt gibt es in Spanien 17 autonome Gemeinschaften.

wiegend konservativen Regierungen, Kompetenzen von den autonomen Regierungen zurückzuholen, was über Rahmengesetze geschah, mit denen Querschnittsregelungen getroffen wurden, welche auch in autonome regionale Kompetenztatbestände eingriffen. Diese Entwicklungen kulminierten 2005 in dem Versuch Kataloniens, ein neues Autonomiestatut zu verabschieden, das die Errungenschaften absichern und unter Betonung der nationalen Eigenheiten Kataloniens weiter ausbauen sollten. Das neue katalanische Autonomiestatut, das insbesondere auch eine weitreichende Finanzautonomie vorsah, wurde 2006 sowohl vom katalanischen Parlament in Barcelona als auch vom nationalen Parlament in Madrid approbiert – allerdings mit einem Schönheitsfehler: In beiden Fällen stimmte die Volkspartei (*Partido Popular* [PP]) dagegen und es war diese Partei, die nachfolgend weiter an politischem Gewicht gewinnen sollte und die die Frage der Verfassungskonformität des katalanischen Statuts vor den spanischen Verfassungsgerichtshof brachte.

Auf der Ebene der Autonomien wurden keine großen Hoffnungen in diesen Gerichtshof gesetzt: Er gilt als langsam und nicht gerade autonomiefreundlich.¹⁸ Und diese Befürchtungen sollten hier volle Bestätigung erfahren: Nach einem vierjährigen Verfahren, in dem immer wieder Indiskretionen über diese und jene Verfassungswidrigkeit im katalanischen Autonomiestatut nach außen gedrungen war, erging das Urteil 31/2010, mit welchem der Verfassungsgerichtshof das katalanische Autonomiestatut in der Substanz völlig umschrieb. Zum Teil wurden Bestimmungen außer Kraft gesetzt, zum Teil mit interpretativen Erklärungen versehen, zum Teil mit Schranken in der Anwendung, so dass der Verfassungsgerichtshof hier in erheblichem Maße als Gesetzgeber fungiert hat. Dem Verweis in der Präambel auf die „katalanische Nation“ wurde jegliche rechtliche Relevanz abgesprochen. Dieses Urteil verhärtete die Fronten weiter und wurde in Katalonien als Affront gewertet, als Ende jeglicher Bemühung um einen wirksamen Dialog. Als besonders schwerwiegend wurde der Umstand gewertet, dass diese Zurückweisung erfolgte, obwohl das katalanische Statut nicht nur vom katalanischen Parlament abgesegnet worden ist, sondern nachfolgend auch durch ein Referendum in Katalonien.¹⁹

In der Folge kam es wiederholt zu Massendemonstrationen in Barcelona und am 27.09.2012 verabschiedete das katalanische Parlament unter Berufung auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker einen Aufruf zu einer Volksabstimmung.²⁰ Im Januar 2013 erließ das katalanische Parlament eine „Souveränitätserklärung“, die wiederum von der spanischen Regierung auf der Grundlage einer eigens geschaffenen Befugnis prompt dem Verfassungsgerichtshof vorgelegt wurde. Schon die Vorlage setzte die Wirksamkeit dieser Erklärung aus und mit Urteil 42 vom 25.03.2014 erklärte der Verfassungsgerichtshof die betreffende Erklärung als nichtig.

Anders als anlässlich des Urteils 31/2010 hatte es der Verfassungsgerichtshof diesmal – wohl im Bewusstsein der Sensibilität der Materie – tunlichst vermieden, über die Verneinung der secessionistischen Ansprüche hinaus auch in der Form zu provo-

¹⁸ Vgl. *Arzo* (Fn 14) 245 unter Bezugnahme auf die Situation des Baskenlandes.

¹⁹ Vgl. *Nagel* (Fn 14) 37.

²⁰ Zu diesem Prozess siehe *Kraus Peter A.*, Demokratisierung der Souveränität: Der katalanische „Prozess“, *Europa Ethnica* 1/2 (2015) 17–24 sowie *Ragone Sabrina*, Das Unabhängigkeitsreferendum in Katalonien, *DÖV* 9 (2018) 341–350.

zieren. So hat der Verfassungsgerichtshof einerseits die formaljuridische Natur der vorgelegten Frage betont und dabei unter anderem hervorgehoben, dass sich die Entscheidung aus dem Vorrang der Verfassung ergebe, dass diese aber auch abänderbar sei. Zudem wurde die Bedeutung des Dialogs betont: Die Verfassung könne nicht alle Fragen lösen, was auch für die vorliegende Sezessionsbestrebung gelte. Hier sei zum Zweck einer allfälligen Verfassungsreform umgehend ein Dialog zwischen den beteiligten Staats- und Autonomiegewalten aufzunehmen.²¹

Dieser doch revolutionäre Appell verhallte letztlich ungehört. Nur wenige Tage nachdem das Urteil 42/2014 ergangen war, bemühte sich die katalanische Regierung, vom Parlament in Madrid die – im katalanischen Autonomierecht fehlende – Kompetenz für Volksbefragungen zu erlangen, erhielt jedoch eine Abfuhr. Daraufhin wurde das katalanische Parlament eigenmächtig aktiv und erarbeitete ein „Gesetz über Volksbefragungen, die nicht als Volksabstimmungen einzustufen sind, sowie über Bürgerbeteiligung“ (veröffentlicht am 27.09.2014).²² Kurz danach, am 09.11.2014, wurde auch schon das Dekret zur Einberufung der Volksabstimmung über die Unabhängigkeit Kataloniens verabschiedet. Beide Maßnahmen wurden jedoch sofort von der spanischen Regierung beim Verfassungsgerichtshof angefochten und damit in ihrer Wirksamkeit suspendiert. Als Ersatzmaßnahme wurde deshalb vom katalanischen Parlament allein ein sogenannter „Beteiligungsprozess“ in die Wege geleitet, der informell denselben Gegenstand haben, aber mangels Veröffentlichung eines formellen Aktes nicht anfechtbar sein sollte. Angefochten wurde dieser Beteiligungsprozess aber trotzdem und alle diese Maßnahmen wurden schließlich vom spanischen Verfassungsgerichtshof für nichtig erklärt. Der „Beteiligungsprozess“ wurde trotz widriger Umstände und schwerer Strafandrohungen durchgeführt und erbrachte bei einer Wahlbeteiligung von ca einem Drittel der wahlberechtigten Bevölkerung in Katalonien ein mit 86 % überwältigendes Votum für die Unabhängigkeit Kataloniens.²³

²¹ Vgl. *Arzo* (Fn 14) 261. Auch in weiterer Hinsicht bedeutete dieses Urteil eine Öffnung im Vergleich zur Haltung der Vergangenheit, wenn der Verfassungsgerichtshof versucht hat, zwischen dem Recht auf Selbstbestimmung und dem „Recht zu entscheiden“ zu differenzieren: „The right to decide held by the citizens of Catalonia’ is not proclaimed as a manifestation of a right of self-determination not recognized in the Constitution, or as an unrecognized attribution of sovereignty, but as a political aspiration that may only be achieved through a process that conforms to constitutional legality and follows the principles of ‘democratic legitimacy’, ‘pluralism’, expressly proclaimed in the Declaration in close connection to the ‘right to decide’“. Vgl. Urteil 42/2014, zitiert nach *Payero-López Lucía/Nimni Ephraim*, *The Liberal Democratic Deficit in Minority Representation: The Case of Spain*, in: Pentassuglia Gaetano (Hg), *Ethno-Cultural Diversity and Human Rights* (2018) 108.

²² Vgl. *Arzo* (Fn 14) 262.

²³ Vgl. zum Ganzen *Arzo* (Fn 14) 262 f sowie auch *Nagel Klaus-Jürgen*, *Der katalanische Unabhängigkeitsprozess: mit der road map in die Unabhängigkeit?*, *Europa Ethnica* 3/4 (2018) 117–127. Man mag gegen dieses Referendum vorbringen, dass es nicht allen Erfordernissen eines rechtsstaatlichen demokratischen Beteiligungsprozesses entsprochen habe, doch ist dies auch und gerade den zentralstaatlichen Repressionen geschuldet, die die Durchführung der Befragung erheblich beeinträchtigt haben. Von Repressionen, die auf die Erzielung eines manipulierten Befragungsergebnisses gezielt hätten, kann nach den vorliegenden Berichten nicht ausgegangen werden. Zu den von der Parlamentarischen Versammlung des Europarats sowie der „Venedig-Kommission“ ausgearbeiteten „good practices on referendums“ siehe Venice Commission, *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report*, 05.–06.07. und 18.–19.10.2002, CDL-AD(2002)023-e; Council of Europe, *Parliamentary Assembly Recommendation 1704* (2005) und Venice Commission, *Code of Good Practice on Referendums*, 19.03.2007, CDL-AD(2007)008. Einzelne Regeln sind situationsspezifisch ausgearbeitet worden. Siehe bspw. Venice Commission, *Opinion*

Nachdem auch in den folgenden drei Jahren kein wirksamer Dialog zwischen Zentralregierung und Regionalregierung zustande gekommen war, erließ das katalanische Parlament am 06.09.2017 ein Referendumsgesetz, das nun die Durchführung einer Volksbefragung über die Unabhängigkeit Kataloniens mit bindender Wirkung ermöglichen sollte. Die spanische Regierung erklärte diese Vorgangsweise – schon in Ermangelung einer diesbezüglichen Kompetenz des katalanischen Parlaments – als illegal und der Verfassungsgerichtshof hob dieses Gesetz auf. Das Referendum wurde aber am 01.10.2017 trotzdem durchgeführt, da zahlreiche Bürgermeister – trotz verschiedenster polizeilicher Repressionen und staatsanwaltschaftlicher Strafandrohung – das (aufgehobene) Referendumsgesetz faktisch umsetzten. Bei einer Wahlbeteiligung von 42,5 % sprachen sich über 90 % der Wähler für die Unabhängigkeit Kataloniens aus.²⁴

War somit die Befragung aus 2014 keine Volksbefragung im eigentlichen Sinne, sondern ein „Bürgerbeteiligungsprozess“, so wies die Befragung des Jahres 2017 zwar alle Eigenschaften einer Volksbefragung im traditionellen Sinne auf, aber eine gesetzliche Grundlage war auch hier – zum Zeitpunkt der Durchführung des Referendums – nicht vorhanden. Aus der Perspektive des spanischen Verfassungsrechts waren beide Verfahren illegal.²⁵

Das katalanische Parlament erklärte daraufhin am 27.10.2017 die Unabhängigkeit Kataloniens.²⁶ Unmittelbar danach setzte die Regierung in Madrid die katalanische Regionalregierung ab, setzte Katalonien unter Direktverwaltung und löste das katalanische Parlament auf. Am 21.11.2017 fanden Neuwahlen statt, in deren Rahmen die Unabhängigkeitsbefürworter die Mehrheit erlangten. Der Präsident der katalanischen Regionalregierung *Carles Puigdemont* musste ins Ausland fliehen und hält sich gegenwärtig in Deutschland auf. Es lag ein internationaler Haftbefehl aus Spanien wegen Korruption und Rebellion vor, wobei Haftstrafen von bis zu 30 Jahren drohten. Dieser Haftbefehl musste aber zurückgenommen werden, da die deutschen Gerichte eine Auslieferung nur für Korruption gewähren wollten („Rebellion“ existiert als Straftatbestand in Deutschland nicht), eine solche aber wohl schwer nachzuweisen gewesen wäre.²⁷

Die Kriminalisierung der katalanischen Unabhängigkeitsbestrebungen hat den UN-Sonderberichterstatter für Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung, *David*

on the Compatibility of the Existing Legislation in Montenegro concerning the Organization of Referendums with Applicable International Standards, 19.12.2005, CDL-AD(2005)041. Vgl zum Ganzen *Hilpold Peter*, Ukraine, Crimea and New International Law: Balancing International Law with Arguments Drawn from History, *Chinese Journal of International Law* 14 (2015) 237–270.

²⁴ Vgl Wikipedia, Unabhängigkeitsreferendum Katalonien 2017, online unter <https://de.wikipedia.org/wiki/Unabhangigkeitsreferendum_in_Katalonien_2017#Unterschiede_zur_Volksbefragung_2014> (24.05.2018).

²⁵ Es stellt sich die Frage, ob nach Maßgabe der spanischen Verfassung überhaupt ein Referendum über die Unabhängigkeit eines spanischen Teil-Territoriums zulässig sein kann. Den autonomen Gemeinschaften fehlt – wie gezeigt – eine solche Kompetenz. Somit müsste ein solches Referendum gesamtstaatlich – und unter Einbeziehung der gesamten staatlichen Bevölkerung – durchgeführt werden, wobei wohl auch dazu eine – prinzipiell zulässige – Verfassungsreform gemäß Art 168 der spanischen Verfassung zur Abänderung des Grundsatzes der staatlichen Einheit erforderlich wäre. Vgl *Ragone Sabrina*, The Catalan Referendum on Independence: A Constitutional Conundrum, *ASIL* 20.12.2017, online unter <<https://www.asil.org/insights/volume/21/issue/16/catalan-referendum-independence-constitutional-conundrum>> (24.05.2018).

²⁶ Zu dieser Entwicklung vgl auch im Detail *Nagel* (Fn 23).

²⁷ Vgl EuGRZ 45 (2018) 356 ff.

Kaye, auf den Plan gerufen, der diese Strafordrohungen als unverhältnismäßig qualifiziert und generell davor warnte, friedliche Unabhängigkeitsbestrebungen mit Strafsanktionen zu belegen, da dies das Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung in unzulässiger Weise einschränken könne.²⁸

Über ein Jahr nach dem Unabhängigkeitsreferendum vom 01.10.2017 hat sich allgemeine Ratlosigkeit breit gemacht, wie Barcelona und Madrid aus dieser tiefgehenden Verfassungskrise wieder herausfinden sollen. Auf vielen Ebenen ist Sympathie für die Unabhängigkeitsbestrebungen der Katalanen zu vernehmen. Soweit von den Regierungen überhaupt Stellungnahmen dazu abgegeben worden sind, waren diese hingegen klar mehrheitlich negativ. Auf der völkerrechtlichen Ebene stoßen die Sezessionsbestrebungen der Katalanen somit auf deutliche Ablehnung.

III. Die Kurden-Frage²⁹

A. Grundlagen

Wie unterschiedlich die Selbstbestimmungsthematik gestaltet sein kann, zeigt sich, wenn man die Katalonien-Frage mit der Kurden-Problematik vergleicht.

Die Kurden gelten als „Volk ohne Staat“.³⁰ Gleichzeitig sind die Kurden von allen Völkern der Erde, die einen Anspruch auf Eigenstaatlichkeit erheben, das größte. Dabei wird die Volkseigenschaft der Kurden häufig geleugnet bzw die Frage aufgeworfen, ob von *einem* kurdischen Volk gesprochen werden kann, zumal sich das Siedlungsgebiet der Kurden über eine enorme Landmasse (500.000–600.000 Quadratkilometer) erstreckt und die Zugehörigkeit zu völlig unterschiedlichen Staatswesen bzw die Nahebeziehung zu einander weitgehend fremden staatstragenden Nationen und Kulturen – zu nennen sind dabei insbesondere die Türkei, der Irak und der Iran – auch stark divergierende Prägungen bewirkt hat.³¹ Dennoch wird dieses Volk in vielerlei Hinsicht durch sprachliche und kulturelle Gemeinsamkeiten geeint, sodass über die vielen internen Trennungslinien und Spannungsfelder hinweg von einem Volk gesprochen werden kann, wobei sich dieses möglicherweise aus mehreren separaten Trägern eines Selbstbestimmungsrechts konstituiert. Hier überlappen also möglicherweise Selbstbestimmungsansprüche, verstärken sich wechselseitig oder stehen auch in – zumindest politischer – Konkurrenz zueinander.

B. Kurden in der Türkei

Schon erwähnt wurde, wie wichtig neben dem territorialen Element die historische Komponente ist. Nun wurde die historische Identität im Wesentlichen im Osmanischen

²⁸ <<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22928&LangID=E>> (24.05.2018).

²⁹ Die nachfolgenden Ausführungen beruhen auf *Hilpold Peter*, Die Kurden zwischen dem Irak und der Türkei, in Giegerich Thomas/Proelß Alexander (Hg), Krisenherde im Fokus des Völkerrechts – Trouble Spots in the Focus of International Law (2010) 73–97.

³⁰ Vgl bspw *McDowall David*, The Kurds – A Nation Denied (1992).

³¹ Vgl *Oeter Stefan*, Die Kurden zwischen Diskriminierung, Autonomie und Selbstbestimmung, in Hilpold Peter (Hg), Autonomie und Selbstbestimmung (2016) 291.

Reich geformt und der Zerfall dieses Reiches sollte seinen Völkern nach dem Willen der Alliierten Freiheit bzw. Unabhängigkeit verschaffen. So sah Art 62 des Vertrags von Sévres aus 1920 eine Autonomie für Kurdistan vor und gemäß Art 64 wurde sogar die völlige Unabhängigkeit dieses Gebiets ein Jahr nach Inkrafttreten der Autonomie-Regelung in Aussicht gestellt. Der Vertrag von Sévres ist aber bekanntlich nie in Kraft getreten und der an seine Stelle getretene Vertrag von Lausanne aus 1923 gewährte einen – sehr begrenzten – Minderheitenschutz allein für nichtmuslimische Minderheiten, weshalb die Kurden schutzlos blieben. Was war geschehen? Das Kriegsglück hatte sich gewendet. General *Kemal Atatürk* war, unterstützt von Frankreich und Italien, die Reorganisation der türkischen Armee geglückt und die von den Briten favorisierte Landung der Griechen in Kleinasien hatte 1921 in der „kleinasiatischen Katastrophe“ geendet. Die Behauptung der Bolschewisten in Russland hatte zu einem Umdenken in Westeuropa geführt und dort das Interesse an einer Festigung der Türkei als Bollwerk gegenüber Russland erstarken lassen. Die kurdischen Stammesführer hatten sich zuvor noch auf die Seite *Atatürks* gestellt, was dem kurdischen Volk ab 1923 aber nicht gedankt worden ist. Das Streben der kurdischen Führung nach Beibehaltung einer traditionellen, stark religiös geprägten Stammesgesellschaft stieß sich an den Vorstellungen *Atatürks*, dem ein moderner, laizistischer Nationalstaat vorschwebte. Kurdische Aufstände in den Jahren 1925, 1926–1930 und 1938 wurden von der türkischen Armee niedergeschlagen und eine intensive Assimilations- und Entnationalisierungspolitik setzte ein. Auch nach dem Zweiten Weltkrieg wurde in der Türkei von offizieller Seite die Existenz einer „kurdischen Frage“ bestritten und für die bestehenden Auseinandersetzungen wurden „Banden“ oder „rückständige Scheichs“ verantwortlich gemacht.³² In den 1960er Jahren formierte sich eine – stark an sozialistische Ideale angelehnte – kurdische Bürgerrechtsbewegung, innerhalb welcher sich Ende der 1970er Jahre unter Leitung von *Abdullah Öcalan* die Arbeiterpartei Kurdistans (*Partiya Karkerên Kurdistanê* [PKK]) herausformte, die nach dem Militärputsch von 1980, konkret ab 1984, den militärischen Kampf aufnahm.³³ Dieser Kampf verlief blutig und mit wechselhaftem Erfolg. Insbesondere der Annäherungsprozess der Türkei an die EU führte gegen Ende des 20. Jahrhunderts zu internen Reformen und ein immer breiterer Bevölkerungsteil und schließlich auch höchste politische Stellen begannen, die „kurdische Frage“ zur Kenntnis zu nehmen.³⁴ Es schien sich eine Situation abzuzeichnen, in der die Türkei bestimmte menschen- und minderheitenrechtliche Grundnormen zugunsten der kurdischen Bevölkerung zu garantieren bereit war, während diese auf einen Anspruch auf Eigenstaatlichkeit und den damit zusammenhängenden bewaffneten Kampf verzichten sollte. Die Entwicklungen in den umliegenden Staaten mit kurdischer Bevölkerung schufen aber kontinuierlich neue Rahmenbedingungen.

³² Vgl. *Aktoprak Elçin*, The Kurdish Opening and the Constitutional Reform: Is there any Progress?, European Yearbook of Minority Issues 9 (2012) 645.

³³ Zu dieser Entwicklung siehe *Aktoprak* (Fn 32) 645 f. Dabei handelte es sich um einen bewaffneten Konflikt im Sinne des Völkerrechts. Vgl. *Breau Susan C.*, The International Law Implications of the Turkish/Kurdish Conflict, *Revue Belge de Droit International* 1–2 (2008) 426–457.

³⁴ Vgl. *Aktoprak* (Fn 32) 649.

C. Kurden im Irak

War Großbritannien nicht imstande, den Vertrag von Sévres und damit einen Anspruch der Kurden in Anatolien auf Autonomie oder gar Eigenstaatlichkeit zu verteidigen, so gelang es doch, das ebenfalls von der Türkei beanspruchte und von einer starken Kurden-Präsenz geprägte Mosul-Gebiet zu halten und in den unter britischem Mandat stehenden Staat Irak einzugliedern. Der dortigen Kurdenbevölkerung wurde damit ein ganz eigenständiger Entwicklungsweg eröffnet, wobei dieser im späteren irakischen Gesamtverband durchaus extreme Ausformungen annahm.

Nach dem Militärputsch im Irak im Jahr 1958 wurde dieser Staat zur Republik und die Verfassung vom selben Jahr definierte in Art 3 Araber und Kurden als staatstragende „Partner“. In der Verfassungswirklichkeit wurde diese Zusage jedoch nicht eingehalten, wodurch die Kurden in den bewaffneten Kampf abgedrängt wurden, nachdem sie sich einer massiven Diskriminierung ausgesetzt sahen.

In den folgenden Jahrzehnten wechselten sich Autonomiezusagen (siehe insbesondere das Autonomieabkommen vom 11.03.1970), die regelmäßig gebrochen wurden, mit massiven Repressionen ab, die zum Teil völkermordähnliche Züge annahmen. Gleichzeitig wurden die Kurden zum Spielball zwischen dem Irak und dem Iran, wobei zum Teil sogar die jeweiligen kurdischen Minderheiten wechselseitig aufeinander gehetzt wurden und sich bekämpften. Gegen Ende der 1980er Jahre verschärfen sich die Übergriffe *Saddams Husseins* immer mehr: Der Giftgasangriff auf die kurdische Stadt Halabaja im Jahr 1988, der 5.000 Tote zur Folge hatte, schockierte die Weltöffentlichkeit. Nach der Zurückschlagung der irakischen Kuwait-Invasion im Jahr 1991 wollte sich *Hussein* an den Kurden im Nordirak und an der ebenfalls unterdrücken schiitischen Bevölkerung rächen, die – ermuntert von Unterstützungserklärungen der Alliierten – zu den Waffen gegriffen hatten. Die massiven Repressionen gegenüber der kurdischen Zivilbevölkerung hatten die Sicherheitsratsresolution 688 vom 05.04.1991 zur Folge, die in einer – für Sicherheitsratsresolutionen noch nie da gewesenen Schärfe und Deutlichkeit – diese internen Repressionsmaßnahmen verurteilte und deren Beendigung verlangte. Im unmittelbaren Anschluss wurden von den USA, Frankreich und Großbritannien Flugverbotszonen im Nord- und Südirak eingerichtet. Im Nordirak etablierte sich in der Folge de facto eine Autonomie, die nach 2003, nach der US-amerikanischen Intervention zur Beseitigung des *Hussein*-Regimes, noch massiv ausgebaut werden konnte. Für die kurdische Unterstützung dieses Regimewechsels revanchierten sich die USA mit intensiver militärischer, wirtschaftlicher und politischer Aufbauhilfe.

Im Kampf gegen den Islamischen Staat (IS) ab 2014 profilierten sich die Kurden im Nordirak als einer der wichtigsten Akteure; die weitgehende Zurückdrängung des IS war maßgeblich durch den kurdischen Einsatz möglich geworden. Diese militärischen Erfolge festigten weiter die Stabilität des kurdischen Autonomiegebiets, so dass die kurdische Regionalregierung sich stark genug sah, am 25.09.2017 ein Unabhängigkeitsreferendum durchzuführen, das auch Gebiete einbezog, die außerhalb des traditionellen kurdischen Autonomiegebiets lagen und die im Zuge des Kampfes gegen den IS besetzt worden waren. Dieses Referendum ergab zwar ein eindeutiges Votum für die Unabhängigkeit, doch stieß dieses nicht nur auf starken Widerstand von Seiten der Zentralregierung in Bagdad, sondern auch von der Türkei und den USA. Die

mittlerweile erstarkten irakischen Streitkräfte konnten die Kurden auf ihr traditionelles Autonomiegebiet zurückdrängen.³⁵

Das Referendum vom 25.09.2017 ist sicherlich Ausdruck eines starken Unabhängigkeitsbestrebens von Seiten der kurdischen Bevölkerung im Nordirak, doch völkerrechtlich von keiner unmittelbaren Relevanz. Dies gilt selbst dann, wenn man vom Umstand absieht, dass Gebiete einbezogen worden sind, die noch Gegenstand von militärischen Auseinandersetzungen waren (insbesondere Kirkuk), wobei ein beachtlicher Teil der angestammten Bevölkerung am Referendum nicht teilnehmen konnte.³⁶

D. Kurden in Syrien

Die Größe der kurdischen Minderheit in Syrien dürfte bei ca 10 % der Gesamtbevölkerung liegen. Sie lebt an der Grenze zur Türkei im Nordosten Syriens. Auch die Geschichte der Kurden in Syrien ist eine Abfolge von Diskriminierungssituationen, doch erreichten die Übergriffe nicht die Dimension wie in der Türkei oder im Irak. Auch die Ausschreitungen im Rahmen des „arabischen Frühlings“, die letztlich gerade in Syrien eskalierten und mit dazu beitrugen, diesen Staat an den Rand des Kollaps zu führen, hielten sich im syrischen Kurdengebiet zuerst in Grenzen. Erst nachdem der IS auf den Plan trat, wurde das Kurdengebiet zu einem Zentrum des Kampfgeschehens in Syrien. Der kriegsbedingte Abzug der syrischen Streitkräfte schuf ein Machtvakuum, das maßgeblich von der stärksten kurdischen Partei, der *Partiya Yekîtiya Demokrat* (PYD) gefüllt wurde, die in diesem Gebiet eine autonome Selbstverwaltung schuf. Ab Anfang 2014 war hier ein De-facto-Staat mit der Bezeichnung „Rojava“ („Sonnenuntergang“, gleichbedeutend mit „Westkurdistan“) entstanden.³⁷ Die kurdischen Verbände wurden – unterstützt von den USA und anderen Aufständischen – zu einem der Hauptprotagonisten des Kampfes gegen den IS. Die dabei erzielten militärischen Erfolge schufen eine quasi-unabhängige Kurdenrepublik als eine Art Grenzkorridor zwischen Syrien und der Türkei. Dabei ist aber explizit nie ein unabhängiger Staat ausgerufen worden, sondern es wurde vielmehr der von *Öcalan* nach seiner Gefangennahme konzipierte Ansatz des „demokratischen Konföderalismus“ vertreten.³⁸ Ziel sollte die Schaffung einer territorial und nicht ethnisch konzipierten territorialen Autonomie sein, die gleichberechtigte Teilhaberechte auch den übrigen im Land lebenden Ethnien (insbesondere den Arabern, den Assyern und Armeniern)

³⁵ Für eine kritische Analyse der negativen Folgen dieses Referendums gerade für die Kurden im Irak siehe *Hennerbichler Ferdinand*, Zukunfts-Optionen von Kurden in Eurasien, *Europa Ethnica* 1/2 (2018) 2–30.

³⁶ Auch hier kann somit davon ausgegangen werden, dass die strengen Kriterien, die die Parlamentarische Versammlung des Europarats sowie die Venedig-Kommission für die Legitimität eines Referendums ausgearbeitet haben, nicht erfüllt sind. Allerdings ist auch in diesem Fall – gleich wie im Fall Kataloniens – davon auszugehen, dass diese Befragung doch einem sehr starken Unabhängigkeitsbestreben Ausdruck verliehen hat. Siehe Fn 23.

³⁷ Vgl Wikipedia, Kurden in Syrien, online unter <https://de.wikipedia.org/wiki/Kurden_in_Syrien> (22.05.2018).

³⁸ Vgl *Schmidinger Thomas*, Von Rojava zur Demokratischen Föderation Nordsyrien, *Europa Ethnica* 1/2 (2018) 51.

vermitteln sollte.³⁹ Die im März 2016 ausgerufene autonome *Föderation Nord-syrien – Rojava* sollte keinen von Syrien unabhängigen Staat bilden, aber eine sehr weitreichende Autonomie erhalten.⁴⁰ Für die Türkei ist diese Entwicklung aber viel zu weit gegangen und sie sah darin eine Gefahr für ihre territoriale Integrität. Sie intervenierte deshalb im Januar 2018 militärisch.⁴¹ Im Rahmen der „Operation Olivenzweig“ wurde der Kanton Afrin besetzt. Die Türkei verteidigte diese Intervention unter Rückgriff auf das Recht auf Selbstverteidigung gegenüber terroristischen Angriffen, blieb dabei aber den Nachweis des „bewaffneten Angriffs“ als auch jenen der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit schuldig.⁴²

E. Eine Gesamtbewertung der Situation der Kurden

Seit dem Zerfall des Osmanischen Reiches waren die Kurden über ihr gesamtes Siedlungsgebiet hinweg je nach Zugehörigkeit zu den verschiedenen Staaten, zu welchen die einzelnen Teile dieses Territoriums jeweils zugeschlagen worden sind, mit stark unterschiedlichen Herausforderungen konfrontiert, wobei sich die Erfahrung der Verfolgung und Diskriminierung – wenngleich zeitversetzt – regelmäßig wiederholte. Gleichzeitig ist das Schicksal der jeweiligen nationalen kurdischen Minderheit regelmäßig eng mit jenem des jeweiligen Gesamtstaates verbunden. So schlägt sich die Rechtsstaatproblematik in der Türkei unmittelbar in der Behandlung der türkischen Minderheit nieder, die Bedrohung des Staatsbestandes des Iraks war auch eine existenzielle Bedrohung der kurdischen Minderheit und wurde von dieser maßgeblich abgewehrt. Ähnliches ist zu sagen von der Lage der kurdischen Volksgruppe in Syrien: Im Irak und in Syrien sind die autonomen Kurdengebiete in den Nahebereich von völkerrechtlichen De-facto-Regimen, wenn nicht gar echter Staaten gelangt, was gleich in doppelter Hinsicht völkerrechtlichen Schutz vor den militärischen Interventionen der Türkei (einmal über den Zugehörigkeitsstaat, zum anderen „eigenen Rechts“) gewähren sollte. Die türkischen Militäroperationen in Syrien und im Nordirak sind zweifelsohne als völkerrechtswidrig zu bezeichnen. Gleichzeitig stellen sie die Autonomieregelungen in Frage, die von den Kurden in den letzten Jahren so mühsam erkämpft worden sind. Interessanterweise waren es gerade die Zerstörungen des IS, das im Kampf gegen den IS geschaffene Machtvakuum, die den Aufbau dieser Autonomieordnungen zur Folge hatten. Mit dem Wiedererstarken der traditionellen staatlichen Ordnungen und dem sich abzeichnenden wechselseitigen Interessensausgleich auf der Grundlage der seit dem Ende des Ersten Weltkrieges bestehenden Souveränitätsräume entfällt auch das Interesse an den Kurden – ein Spiel, das sich seit nahezu hundert Jahren regelmäßig wiederholt.

³⁹ *Schmidinger* (Fn 38) 51. Dieses Modell entsprach damit in besonderem Maße der Forderung nach Repräsentativität des Regierungsmodells, einer Eigenschaft, die sich immer deutlicher als Kern eines modernen Selbstbestimmungsverständnisses (bezogen auf die „innere“ Seite der Selbstbestimmung) erweist. Vgl *Pippan Christian*, Zur Direktionskraft des Rechts auf innere Selbstbestimmung, ZaöRV 76 (2016) 503 ff.

⁴⁰ Vgl *Schmidinger* (Fn 38) 51.

⁴¹ Vgl dazu *Schmidinger Thomas*, Kampf um den Berg der Kurden (2018).

⁴² Vgl Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Völkerrechtliche Bewertung der „Operation Olivenzweig“ der Türkei gegen die kurdische YPG in Nordsyrien, 07.03.2018, online unter <<https://www.bundestag.de/blob/546854/07106ad6d7fc869307c6c7495eda3923/wd-2-023-18-pdf-data.pdf>> (22.05.2018).

IV. Schlussfolgerungen

Wer im Selbstbestimmungsrecht das neue zentrale Ordnungsprinzip für die Etablierung staatlicher Gewalt sieht, wird enttäuscht sein, gerade unter Berücksichtigung der Fälle Katalonien und Kurdistan. Kurdistan ist eines der großen Probleme, das uns die Friedensregelung des Ersten Weltkrieges hinterlassen hat und das das damals geborene moderne Konzept des Selbstbestimmungsprinzips auch in seiner nachfolgenden Erhärtung zu einem Selbstbestimmungsrecht nicht in den Griff zu bekommen vermochte.

Für Fälle wie jenen Kataloniens wurden Verheißungen dieser Art nie gemacht und dennoch lassen sich aus dem Selbstbestimmungsgedanken Hoffnungen ableiten, dass ein demokratischer Staat tatsächlich auf einem „tagtäglichen Plebiszit“ beruht und dass ein doch sehr nachhaltig geäußelter Wunsch einer Bevölkerungsgruppe, die sich selbst als Volk definiert und die in einem klar abgegrenzten Gebiet lebt, nach Ver selbstständigkeit, zumindest aber nach einer umfassenden Autonomie⁴³, ernst genommen wird. Sollte eine Autonomielösung, in wenn auch ausgeprägter Form, das Maximum der realisierbaren Forderungen darstellen, so ist darauf zu achten, dass innere Selbstbestimmung, auch wenn sie in nahezu plebiszitärer Form den Wunsch nach Unabhängigkeit zum Ausdruck bringt, eben nicht in externe Selbstbestimmung, etwa in Form eines Sezessionsrechts umschlägt. Dabei kann dem Referendum eine zentrale Rolle zukommen. Dabei ist Folgendes zu beachten: Die Volksabstimmung mag ein probates Mittel sein, um neue Autonomieregelungen oder auch territoriale Veränderungen, den Wechsel der staatlichen Souveränität über ein bestimmtes Gebiet und Volk zu legitimieren. Es besteht aber kein Anspruch auf ein Referendum zur Herbeiführung solcher Veränderungen.⁴⁴ Die Volksabstimmung hat rein instrumentalen Charakter;

⁴³ Siehe *Payero-López/Nimni* (Fn 21) 113 ff, die ein „plurinationales Demokratiemodell“ als Lösung für den innerspanischen Verfassungskonflikt vorschlagen.

⁴⁴ Ob die Ausübung der (externen) Selbstbestimmung notwendigerweise an ein Referendum gebunden ist, darüber gehen die Meinungen auseinander. So verweist unter den Autoren, die dieser Frage ablehnend gegenüberstehen, *Markku Suksi* auf das IGH-Gutachten im *Westahara*-Fall, wonach das Referendum nur eine von drei Möglichkeiten der Ausübung des Selbstbestimmungsrechts sei (daneben wären noch Wahlen oder die Entscheidung eines UN-Gremiums [insbesondere der UN-Generalversammlung] denkbar). Dieses Gutachten ist allerdings schon nahezu 50 Jahre alt und zudem auf den kolonialen Bereich bezogen. Vgl *Suksi Markku*, *The referendum as an instrument for decision-making in autonomy-related situations*, in Hilpold Peter (Hg), *Autonomy and Self-determination* (2018) 101 unter Verweis auf ICJ, *Westahara*, Gutachten, 1970, 12. Auch Autonomieregelungen wurden nur vereinzelt auf der Grundlage von Referenden geschaffen, so bspw für Puerto Rico 1952, Grönland 1978 und die Faröer-Inseln 1948, während den Autonomieordnungen für das Memel-Gebiet, für Hongkong, für Macau, Sansibar und Südtirol keine Volksabstimmungen zugrunde liegen. Vgl *Suksi Markku*, *The referendum* (2018) 98. Auch diese Autonomieregelungen sind allerdings überwiegend älteren Datums bzw im Falle Hongkongs in einem ganz speziellen historisch-politischen Licht zu sehen. Nach *Henn-Jüri Uibopuu* (Plebiscite, EPIL 3 [1997] 1049, 1053) verlangt das Völkerrecht der Gegenwart nicht für jede territoriale Veränderung die Zustimmung der betroffenen Bevölkerung. Laut *James Crawford* (*Brownlie's Principles of Public International Law* [2012] 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“ (bezugnehmend auf *Ratner Steven R.*, *Land Feuds and Their Solutions: Finding International Law Beyond the Tribunal Chamber*, *American Journal of International Law* 100 [2006] 808, 811). *Peter Radan* (*Secessionist Referenda in International and Domestic Law, Nationalism and Ethnic Politics* 18 [2012] 18, 21) vertritt ebenfalls die Auffassung, dass es im geltenden Völkerrecht kein allgemeines Erfordernis gibt, bei Sezessionsbemühungen Referenden zu veranstalten. Im Gegensatz dazu vertritt hingegen *Anne Peters*

sie ist nicht Ausdruck eines völkerrechtlichen Rechtsanspruchs. Ist das Selbstbestimmungsrecht, außerhalb des kolonialen Kontextes, somit allein eine Fata Morgana, ein Trugbild? Allein wer sich die hier behandelten Fälle Kataloniens und Kurdistans ansieht, muss erkennen, dass das Selbstbestimmungsrecht weit mehr als das ist. Soweit damit Formen der inneren Selbstbestimmung abgesichert werden sollen, kann darin ein Instrument zur Verwirklichung grundlegender Menschen- und Minderheitenrechte gesehen werden. Soweit eine Verselbständigungsentention angesprochen ist, findet diese zwar keine unmittelbare Grundlage im geltenden Völkerrecht, doch ist zu berücksichtigen, dass das Konzept der Selbstbestimmung von ungemeiner inspirativer Kraft ist. Es bringt völkerrechtliche Tendenzen und Schutzansätze auf einen Nenner, die für bedrohte, um Behauptung ringende Minderheiten und Völker von existenzieller Bedeutung sind. Es vermag dem Anspruch auf Anerkennung einer eigenen Identität, auf Schutz vor Diskriminierung und auf wirksame Partizipation Ausdruck zu verleihen, wenngleich der hiermit angedeutete Anspruch, jener auf Staatlichkeit, unerfüllt bleiben muss. Und in einer längerfristigen, dynamischen Perspektive ist selbst die Verwirklichung dieser Utopie nicht ausgeschlossen. Wie gezeigt, sind die kurdischen Autonomiegebiete im Irak und in Syrien staatsähnlichen Gebilden schon sehr nahe gerückt. In Katalonien hat der Ruf nach Unabhängigkeit einen immer größeren Teil der Bevölkerung hinter die Verfechter der Eigenstaatlichkeit geschart.

Wie die vom Völkerbundrat eingesetzte Juristenkommission anlässlich der Überprüfung der Unabhängigkeitsbestrebungen der Bewohner der Åland-Inseln 1921 festgehalten hat,⁴⁵ ist das rechtliche Gewicht von Sezessionsbestrebungen auch im Lichte des in der Vergangenheit von diesem Volk an den Tag gelegten Verhaltens zu beurteilen: Einer klaren Positionierung für die Unabhängigkeit sollte damit auch in der Gegenwart Gewicht beigemessen werden, wenn sich eine konkrete Option für eine Verselbständigung ergeben sollte,⁴⁶ während ein vergangenes Arrangement mit dem Gesamtstaat auch in der Gegenwart dahin wirken sollte, das einende Souveränitätsband nicht zu trennen. In diesem Sinne kann also festgehalten werden, dass der Glaube an ein umfassendes Selbstbestimmungsrecht, das auch über den kolonialen Kontext hinaus ein Sezessionsrecht miteinschließen würde, durchaus Sinn machen kann, auch wenn es rechtlich keine Fundierung hat. Es schafft nicht nur einen griffigen Orientierungspunkt im Kampf gegen Diskriminierung und zur Konturierung der Identität eines Volkes, sondern die damit zusammenhängenden Bemühungen können auch entscheidend dafür sein, dass aus einer Utopie Realität wird, wenn der geeignete Zeitpunkt gekommen ist.

(Das Völkerrecht der Gebietsreferenden, Osteuropa 64 [2014] 101–133, 113) die Auffassung, dass es ein völkergewohnheitsrechtliches Prinzip gibt, wonach jede territoriale Veränderung demokratisch legitimiert sein muss, typischerweise durch ein Referendum. Vgl zum Ganzen *Hilpold* (Fn 23) 237–270 (insb Fn 79 und dazugehöriger Text).

⁴⁵ <<https://www.ilsa.org/Jessup/Jessup10/basicmats/aaland1.pdf>> (10.01.2019).

⁴⁶ Vgl dazu im Detail *Hilpold Peter*, Von der Utopie zur Realität: das Selbstbestimmungsrecht der Völker im Europa der Gegenwart, *Juristen-Zeitung* 23/24 (2013) 1061–1070; *ders* (Fn 2) sowie *Fischer Anna*, Sezession im Völkerrecht – Faktisches Phänomen oder reale Utopie (2017).

Verwendete Literatur

- Aktoprak Elçin*, The Kurdish Opening and the Constitutional Reform: Is there any Progress?, *European Yearbook of Minority Issues* 9 (2012) 643.
- Anderson Benedict*, *Imagined Communities* (2006).
- Aragoneses Alfons*, Die plurale Nation im Spiegel des Rechts, *Europa Ethnica* 1/2 (2015) 2.
- Arzoz Xabier*, Autonomie und Selbstbestimmung in Spanien aus verfassungsrechtlicher Sicht, in Hilpold Peter (Hg), *Autonomie und Selbstbestimmung* (2016) 242.
- Blanke Hermann-Josef/Abdelrehim Yasser*, Catalonia's independence – is there a way in international and European Union law?, in Nagel Klaus-Jürgen/Rixen Stephan (Hg), *Catalonia in Spain and Europe* (2015) 52.
- Breau Susan C.*, The International Law Implications of the Turkish/Kurdish Conflict, *Revue Belge de Droit International* 1–2 (2008) 426.
- Brilmayer Lea*, Secession and Self-Determination: A Territorial Interpretation, *Yale Journal of International Law* 16 (1991) 177.
- Crawford James*, *Brownlie's Principles of Public International Law* (2012).
- Fischer Anna*, Sezession im Völkerrecht – Faktisches Phänomen oder reale Utopie (2017).
- Gellner Ernest*, *Nationalismus und Moderne* (1995).
- Hennerbichler Ferdinand*, Zukunfts-Optionen von Kurden in Eurasien, *Europa Ethnica* 1/2 (2018) 2.
- Hilpold Peter*, Der Osttimor-Fall (1996).
- Hilpold Peter*, Die Kurden zwischen dem Irak und der Türkei, in Giegerich Thomas/Proelß Alexander (Hg), *Krisenherde im Fokus des Völkerrechts – Trouble Spots in the Focus of International Law* (2010) 73.
- Hilpold Peter*, Die Sezession im Völkerrecht – Erfordert das Kosovo-Gutachten des IGH eine Neubewertung dieses Instruments?, in Hilpold Peter (Hg), *Das Kosovo-Gutachten des IGH vom 22. Juli 2010* (2012) 49.
- Hilpold Peter*, Von der Utopie zur Realität: das Selbstbestimmungsrecht der Völker im Europa der Gegenwart, *Juristen-Zeitung* 23/24 (2013) 1061.
- Hilpold Peter*, Ukraine, Crimea and New International Law: Balancing International Law with Arguments Drawn from History, *Chinese Journal of International Law* 14 (2015) 237.
- Hilpold Peter*, Selbstbestimmung und Autonomie – Zwischen Sezession und innerer Selbstbestimmung, in Hilpold Peter (Hg), *Autonomie und Selbstbestimmung* (2016) 13.
- Hilpold Peter*, Self-determination and autonomy: between secession and internal self-determination, in Hilpold Peter (Hg), *Autonomy and Self-determination* (2018) 7.
- Hobsbawm Eric*, *The Invention of Tradition* (1983).
- Kraus Peter A.*, Demokratisierung der Souveränität: Der katalanische „Prozess“, *Europa Ethnica* 1/2 (2015) 17.
- Kremnitz Georg*, Katalonien: zur augenblicklichen Situation und zu möglichen sprachpolitischen Perspektiven für die Zukunft, *Europa Ethnica* 1/2 (2015) 25.
- McDowall David*, *The Kurds – A Nation Denied* (1992).
- McRoberts Kenneth*, *Catalonia, Nation Building Without a State* (2001).
- Nagel Klaus-Jürgen*, Katalonien – vom Autonomismus zum Separatismus?, *Europa Ethnica* 1/2 (2013) 32.
- Nagel Klaus-Jürgen*, Der katalanische Unabhängigkeitsprozess: mit der road map in die Unabhängigkeit?, *Europa Ethnica* 3/4 (2018) 117.
- Oeter Stefan*, Sezession, territoriale Integrität und die Rolle des Sicherheitsrates, in Hilpold Peter (Hg), *Das Kosovo-Gutachten des IGH vom 22. Juli 2010* (2012) 83.
- Oeter Stefan*, Die Kurden zwischen Diskriminierung, Autonomie und Selbstbestimmung, in Hilpold Peter (Hg), *Autonomie und Selbstbestimmung* (2016) 283.
- Payero-López Lucia/Nimni Ephraim*, The Liberal Democratic Deficit in Minority Representation: The Case of Spain, in Pentassuglia Gaetano (Hg), *Ethno-Cultural Diversity and Human Rights* (2018) 90.
- Peters Anne*, Das Völkerrecht der Gebietsreferenden, *Osteuropa* 64 (2014) 101.
- Pippan Christian*, Zur Direktionskraft des Rechts auf innere Selbstbestimmung, *ZaöRV* 76 (2016) 497.
- Radan Peter*, Secessionist Referenda in International and Domestic Law, *Nationalism and Ethnic Politics* 18 (2012) 8.
- Ragone Sabrina*, The Catalan Referendum on Independence: A Constitutional Conundrum, *ASIL* 20.12.2017, online unter <<https://www.asil.org/insights/volume/21/issue/16/catalan-referendum-independence-constitutional-conundrum>> (24.05.2018).
- Ragone Sabrina*, Das Unabhängigkeitsreferendum in Katalonien, *DÖV* 9 (2018) 341.
- Rötting Michael*, Mitgliedschaft auseinanderbrechender Staaten in der Europäischen Union und im Euroraum, *ZEuS* 4 (2014) 419.

- Schmidinger Thomas*, Kampf um den Berg der Kurden (2018).
- Schmidinger Thomas*, Von Rojava zur Demokratischen Föderation Nordsyrien, *Europa Ethnica* 1/2 (2018) 49.
- Stoffels Markus D. W.*, EU-Mitgliedschaft und Abspaltung (2017).
- Suksi Markku*, The referendum (2018).
- Suksi Markku*, The referendum as an instrument for decision-making in autonomy-related situations, in Hilpold Peter (Hg), *Autonomy and Self-determination* (2018) 97.
- Uibopuu Henn-Jüri*, Plebiscite, *EPIL* 3 (1997) 1049.
- Weller Marc*, Secession and Self-determination in Western Europe: The Case of Catalonia, *EJIL: Talk!* 18.10.2017, online unter <<https://www.ejiltalk.org/secession-and-self-determination-in-western-europe-the-case-of-catalonia/>> (20.05.2018).