

Sezessionsrecht, Staatswerdung und Anerkennung von Staaten

Vor dem Hintergrund des nach wie vor ungeklärten zukünftigen Status des Kosovo stellt sich einmal mehr die Frage nach der Existenz und den Voraussetzungen eines völkerrechtlichen Sezessionsrechts. In diesem Zusammenhang ist auch zu fragen, welche Anforderungen ein Herrschaftsverband erfüllen muss, um als Staat im Sinne des Völkerrechts zu gelten, und welche Wirkung der Anerkennung eines Staates durch Drittstaaten zukommt.

1. Völkerrechtliches Sezessionsrecht

Unter Sezession (Abtrennung) versteht man einen Fall der Staatennachfolge, bei dem ein Teilgebiet unabhängig wird und der alte Staat – mit nunmehr verkleinertem Staatsgebiet – als Völkerrechtssubjekt fortbesteht. Geht die Sezession von einer Gruppe von Menschen aus, welche auf einem zusammenhängenden Gebiet ansässig sind, ethnische, kulturelle und sonstige Gemeinsamkeiten aufweisen, über ein entsprechendes Zusammengehörigkeitsgefühl verfügen und somit als „Volk“ anzusehen sind, steht die Sezession im Spannungsfeld zwischen dem Selbstbestimmungsrecht der Völker einerseits und der Souveränität des alten Staates in besonderer Ausprägung seiner territorialen Integrität andererseits. Staaten haben seit jeher das Recht zur Wahrung ihrer Existenz, und zwar gerade innerhalb der bestehenden territorialen Grenzen (vgl. auch Art. 2 Nr. 1 VN-Charta). Zugleich gilt das gewohnheitsrechtlich verankerte und jeweils in Art. 1 der beiden VN-Menschenrechtspakte von 1966 niedergelegte Recht jedes Volkes auf Selbstbestimmung. Kraft dieses Rechts kann ein Volk über seinen inneren und äußeren Status entscheiden. Ob das Selbstbestimmungsrecht in letzter Konsequenz auch das Recht zur – u. U. gewaltsamen – Sezession umfasst, ist umstritten. So steht die **internationale Staatengemeinschaft** einem Sezessionsrecht außerhalb des Kontextes der Entkolonialisierung ausgesprochen distanziert gegenüber. Das überwiegende **völkerrechtliche Schrifttum** lehnt dagegen ein Recht auf Sezession nicht vollständig ab, betont aber mit Blick auf die Bedeutung des Souveränitätsprinzips, dass ein Volk sich zunächst stets mit partieller Selbstbestimmung im Rahmen autonomer oder föderaler Strukturen zu fügen muss. Ein Sezessionsrecht bestehe somit nur als ultima ratio in Ausnahmesituationen – etwa bei evidenter und eklatanter Verletzung fundamentaler Menschenrechte wie z. B. Völkermord, Vertreibung und ethnischer Säuberung. Mit den Voraussetzungen, unter denen eine unter **internationaler Verwaltung** stehende Volksgruppe ein Sezessionsrecht ausüben kann, hat sich die völkerrechtliche Literatur dagegen – soweit ersichtlich – bisher nicht eingehend auseinandergesetzt. Gemäß den vereinzelt hierzu ergangenen Stellungnahmen hängt die Rechtmäßigkeit einer Sezession von einer Einschätzung der weiteren Entwicklung ab, die vor allem die menschenrechtliche Situation auf Seiten des sezessionswilligen Volkes im Falle eines Verbleibs im alten Staatsgefüge, z. T. aber auch mögliche Folgewirkungen einer Sezession auf Nachbarstaaten und auf die weitere Region in den Blick nimmt. Eine solche Einschätzung sei jeweils vor dem Hintergrund der aktuellen Situation zu treffen, wobei jedoch auch zurückliegende Ereignisse als Indikatoren für eine langfristige Entwicklung Berücksichtigung finden könnten.

2. Völkerrechtlicher Staatsbegriff

Während über die konkreten Voraussetzungen eines völkerrechtlichen Anspruches auf Sezession Uneinigkeit herrscht, ist sich die völkerrechtliche Literatur weitgehend einig, dass für die Wirksamkeit einer Sezession jedenfalls gewährleistet sein muss, dass das in die Unabhängigkeit strebende

Gebilde tatsächlich als Staat fortbestehen kann. Das Völkerrecht folgt dabei einem eigenen – vom Verfassungsrecht zu unterscheidenden – Staatsbegriff. So ist ein politisch und rechtlich organisierter Gebiets- und Personenverband nach der von Georg Jellinek entwickelten „**Drei-Elementen-Lehre**“ nur dann ein Staat im Sinne des Völkerrechts, wenn eine – nach außen nur an das Völkerrecht gebundene, nach innen autonome – Gewalt vorliegt, die einem (Staats-)Volk und einem abgetrennten (Staats-)Gebiet zugeordnet ist. Dabei ist als **Staatsgebiet** die durch Grenzen gekennzeichnete Zusammenfassung geographischer Räume unter eine gemeinsame Rechtsordnung anzusehen. Eine exakte Grenzziehung ist nicht notwendig. Vielmehr genügt das Vorliegen eines unbestrittenen Kerngebietes. Unter einem **Staatsvolk** versteht man einen auf Dauer angelegten Verband von Menschen, über den der Staat die Hoheitsgewalt (Gebiets- und Personalhoheit) innehat. Auf sprachliche, ethnische, religiöse oder kulturelle Homogenität kommt es nicht an. Ein Mindestmaß an Zugehörigkeitsgefühl, das jedenfalls die Mehrheit der Bevölkerung auf einem bestimmten Gebiet verbindet, dürfte jedoch erforderlich sein. Schließlich bedeutet **Staatsgewalt** die Fähigkeit, eine Ordnung auf dem Staatsgebiet zu organisieren (Verfassungsautonomie/innere Souveränität) und nach außen selbständig und von anderen Staaten rechtlich unabhängig im Rahmen und nach Maßgabe des Völkerrechts zu handeln (äußere Souveränität). Die Staatsgewalt setzt ein Mindestmaß an Effektivität voraus, d.h. sie muss sich tatsächlich durchgesetzt haben.

3. Völkerrechtliche Anerkennung von Staaten

Je schwieriger die Beurteilung eines territorialen Gebildes als Staat und je stärker die Zweifel an der Staatsqualität sind, desto größer ist die Bedeutung der Anerkennung durch die internationale Staatengemeinschaft. Die Anerkennung als Staat ist die Erklärung eines bereits bestehenden Völkerrechtssubjektes, dass es sich bei dem anzuerkennenden Herrschaftsverband tatsächlich um einen Staat im Sinne des Völkerrechts und damit um ein Völkerrechtssubjekt handelt. Die Anerkennung ist eine Entscheidung, die im freien Ermessen der Staaten liegt und häufig infolge politischer, wirtschaftlicher oder militärischer Erwägungen getroffen wird. Nach allgemeiner völkerrechtlicher Ansicht entfaltet die Anerkennung jedenfalls **Wirkung inter partes**, d.h. der anerkennende Staat kann dem neuen Staat nicht entgegenhalten, er sei kein Völkerrechtssubjekt und könne deshalb z.B. keine völkerrechtlichen Verträge abschließen. Das völkerrechtliche Schrifttum ging lange Zeit davon aus, dass ein Staat ohne die (mehrheitliche) Anerkennung anderer Staaten nicht entstehen könne, selbst wenn die Staatsmerkmale objektiv vorhanden seien; nach dieser Ansicht wäre eine Anerkennung durch Dritte somit rechtsbegründend, d.h. konstitutiv. Demgegenüber geht die heute herrschende Meinung davon aus, dass die Existenz eines Staates als Völkerrechtssubjekt unabhängig vom Rechtsakt der Anerkennung sei, der Anerkennung also nur eine **deklaratorische Wirkung** zukomme. Bestehen allerdings – wie regelmäßig im Falle von Sezessionen – Zweifel am Vorliegen der Staatsmerkmale, so sind auch Vertreter der deklaratorischen Theorie überwiegend der Ansicht, dass der Anerkennung in engem Rahmen konstitutive Wirkung zukommt. So dürfe eine Anerkennung bereits dann erfolgen, wenn die Staatsgewalt zwar noch nicht ganz gefestigte Konturen aufweise, sich aber bereits in hohem Maße realisiert habe. Erfolge die Anerkennung dagegen vor diesem Zeitpunkt (vorzeitige Anerkennung), so stelle sie einen (völkerrechtswidrigen) Eingriff in die inneren Angelegenheiten des alten Staates dar.

Ergänzend sei angemerkt, dass die **Europäischen Gemeinschaften** 1991 Richtlinien für die Anerkennung neuer Staaten in Osteuropa und in der Sowjetunion sowie zu Jugoslawien verabschiedet haben, welche qualitative Kriterien enthalten, die weit über die traditionelle Anerkennungspraxis der einzelnen Staaten hinausgehen. Aus ihrer vorwiegend politischen Natur wird in der völkerrechtlichen Literatur allerdings überwiegend geschlossen, dass es sich bei diesen Kriterien nicht um objektive Voraussetzungen für eine völkerrechtliche Anerkennung handelt, sondern um rein politische Bedingungen für die Aufnahme diplomatischer Beziehungen.

Ausgewählte Quellen:

- Ipsen, Knut (Hrsg.), Völkerrecht, 5. Aufl., München 2004.
- Herdegen, Matthias, Völkerrecht, 6. Aufl., München 2007.
- Tomuschat, Christian, Secession and Self-Determination, in: Marcelo G. Kohen (Hrsg.), Secession - International Law Perspectives, Cambridge 2006, S. 23 ff.
- Weber, Sebastian, Das Sezessionsrecht der Kosovo-Albaner und seine Durchsetzbarkeit, in: Archiv des Völkerrechts (AVR) Bd. 43 (2005), S. 494 - 512.

Verfasser/in: RRn z.A. Dr. Anja Schubert, stud. iur. Oliver Unger, WD 2 - Auswärtiges, Internationales Recht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Menschenrechte und Humanitäre Hilfe