



Aktueller Begriff

Völkerrechtliche Aspekte des schottischen Unabhängigkeitsreferendums

Auf der Grundlage eines Übereinkommens zwischen den Regierungen des Vereinigten Königreiches Großbritannien und Nordirland (VK) und Schottlands vom 15. Oktober 2012 entscheiden die zur Abstimmung berechtigten Bewohner Schottlands am 18. September 2014 über dessen Unabhängigkeit. Falls sich eine Mehrheit für die Unabhängigkeit aussprechen sollte, würde dies auf verfassungs-, europa- und völkerrechtlicher Ebene komplexe Fragen aufwerfen. Die etwaigen Folgen einer entsprechenden Entscheidung beschäftigen Politik und Wissenschaft. Nachfolgend sollen die wesentlichen völkerrechtlichen Aspekte des Unabhängigkeitsreferendums umrissen werden.

Bei einem denkbaren Schritt Schottlands in die Unabhängigkeit würde es sich ggf. nicht um eine unilaterale Sezession, sondern um eine einvernehmliche Trennung handeln. Das Völkerrecht unterscheidet zwischen Abspaltungen, bei denen **ein** neuer Staat entsteht (vgl. Sudan/Südsudan), und Staatenzerfall, aus dem (mindestens) **zwei** neue Staaten hervorgehen (vgl. Tschechoslowakei). Stellungnahmen von Vertretern der britischen Regierung legen nahe, dass sich das VK ggf. als **subjektidentischer Vorgängerstaat** sieht. Begründen ließe sich dies u.a. mit dem aktuellen demographischen, wirtschaftlichen und politischen Übergewicht von England, Wales und Nordirland gegenüber Schottland. Einige Stimmen aus Schottland sehen hingegen im Falle einer Trennung beide Staaten als **gleichberechtigte Rechtsnachfolger** eines untergegangenen Staates. Hierfür könnten nicht zuletzt historische Argumente sprechen. So ging der Vereinigungsvertrag zwischen England und Schottland aus dem Jahre 1707 (Act of Union) von einem gleichberechtigten Zusammenschluss aus, bei dem das Englische Parlament und das Schottische Parlament aufgelöst und institutionell in das Parlament des Königreiches von Großbritannien überführt wurden. Im Ergebnis dürfte die Abspaltung Schottlands nach überwiegender Auffassung nicht zum Zerfall des VK, sondern lediglich zur Entstehung eines neuen Staates führen.

Bei einem Votum für die Unabhängigkeit wäre aus völkerrechtlicher Sicht die **Staatsangehörigkeit der Schotten** – und damit verbunden die Vermeidung von Staatenlosigkeit – vordringlich zu regeln. Orientierung gibt hier vor allem Art. 18 Europäisches Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit. Diese Norm verleiht der allgemeinen menschenrechtlichen Pflicht der Staaten, Staatenlosigkeit zu vermeiden, Wirksamkeit. Danach sollen bei der staatlichen Entscheidung, die neue Staatsangehörigkeit zu verleihen (oder die alte weiterhin zu gewähren), vor allem die echte und tatsächliche Bindung, der gewöhnliche Aufenthalt, der Wille und die territoriale Herkunft der betroffenen Bürger berücksichtigt werden. Da das VK das genannte Übereinkommen nicht ratifiziert hat, sind diese Leitlinien für das VK rein formell nicht verbindlich.

Wenn Staaten sich trennen und neue entstehen, stellen sich stets Verteilungsfragen. Für die **Aufteilung der Vermögensgegenstände** zwischen Schottland und dem VK gibt es letztlich keine aus-

drücklichen völkerrechtlichen Regeln, insbesondere trat das „Wiener Übereinkommen zur Staatennachfolge in Bezug auf Staatseigentum, Archive und Schulden“ von 1978 nie in Kraft und blieb inhaltlich stets umstritten. Das Eigentum an Botschaften, Militärstützpunkten und anderen Liegenschaften, die Übernahme der Staatsschulden und der Zugriff auf Staatsarchive wären zwischen dem VK und Schottland im Verhandlungswege zu klären.

Ein zentraler Aspekt der Staatennachfolge ist deren Auswirkung auf **Verträge mit Drittstaaten**. Zur Zeit ist das VK Vertragspartei zu über 14.000 völkerrechtlichen Verträgen. Das Prinzip der beweglichen Vertragsgrenzen, nach dem ein völkerrechtlicher Vertrag eine Vertragspartei hinsichtlich ihres jeweils aktuellen Hoheitsgebiets bindet (vgl. Art. 28 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge), ist vorliegend nur unter der Annahme auf das VK anwendbar, dass dieses nach Abspaltung Schottlands als subjektidentischer Vorgängerstaat erhalten bleibt. Ginge man von zwei Rechtsnachfolgern aus, wäre die Rechtslage komplizierter: Die Staatenpraxis der letzten Jahre tendiert bei multilateralen Verträgen dazu, etwaige Nachfolgerstaaten für eine Übergangszeit als Vertragspartner anzusehen und ihnen zugleich die Möglichkeit einzuräumen, kundzugeben, ob sie an dem Vertrag festhalten oder sich von diesem lösen wollen. Bei bilateralen Verträgen bedarf es hinsichtlich der Fortgeltung einer ausdrücklichen oder stillschweigenden Vereinbarung mit dem Drittstaat. An gebietsbezogene Verträge – z.B. Verträge über die gemeinschaftliche Nutzung eines Grenzgebietes oder zur Nutzung von Militärbasen – bleiben Nachfolgerstaaten in der Regel gebunden. Die Bindung gilt nach zur Zeit zunehmend vertretener Auffassung auch für menschenrechtliche Verträge. Damit löst sich die Staatenpraxis vom „Wiener Übereinkommen zur Staatennachfolge in Bezug auf Verträge“ von 1978, das nur von wenigen Staaten ratifiziert und kontrovers diskutiert wurde.

Die Staatenpraxis zur **Mitgliedschaft in internationalen Organisationen** im Falle der Trennung von Staaten ist zum Teil widersprüchlich, die internationale Gemeinschaft neigt hier zu pragmatischen Einzelfalllösungen. Sofern man - nach wohl überwiegender Auffassung - das VK nach Abspaltung Schottlands als subjektidentischen Vorgängerstaat betrachtet, bliebe das VK Mitglied der **Vereinten Nationen** (VN), während Schottland einen Aufnahmeantrag stellen müsste. Der ständige britische Sitz im VN-Sicherheitsrat macht die Frage der Rechtsnachfolge bei der VN-Mitgliedschaft besonders dringlich. Russlands Fortführung der besonderen Rechte der UdSSR könnte ein geeigneter Präzedenzfall sein.

Vor allem die Mitgliedschaft eines unabhängigen Schottlands in der **Europäischen Union** (EU) wirft weitreichende Gestaltungsfragen auf. Auch im Rahmen der EU wäre nach weithin geteilter Auffassung ein Aufnahmeantrag Schottlands erforderlich. Den EU-Mitgliedstaaten stünde es frei, für ein schottisches Aufnahmegesuch einvernehmlich Verfahrenserleichterungen zu beschließen. Besondere rechtliche und tatsächliche Herausforderungen würden sich stellen, falls ein unabhängiges Schottland auch dem Euro-Währungsgebiet und/oder dem Schengen-Raum beitreten sollte. Das VK bliebe auch nach einer Abspaltung Schottlands EU-Mitglied, Stimmgewicht und Anzahl der britischen Europaabgeordneten müssten jedoch neu verhandelt werden.

Quellen:

- Andreas Zimmermann, “State Succession in Treaties” sowie “State Succession in Other Matters than Treaties”, <http://opil.ouplaw.com/home/EPIL> (letzter Zugriff 24.07.2014).
- UK Government, Scottish independence referendum, <https://www.gov.uk/government/topical-events/scottish-independence-referendum> (letzter Zugriff 24.07.2014).
- The Scottish Government, Scotland’s referendum, <http://referendum.scot/> (letzter Zugriff 24.07.2014).