

KEVIN GRIMMEIß

Sezession und Reaktion

Jus Internationale et Europaeum

Mohr Siebeck

Jus Internationale et Europaeum

herausgegeben von
Thilo Marauhn und Christian Walter

145



Kevin Grimmeiß

Sezession und Reaktion

Zur völkerrechtlichen Regelung
des Sezessionsvorgangs

Mohr Siebeck

Kevin Grimmeiß, geboren 1988; Studium der Rechtswissenschaft mit wirtschaftswissenschaftlicher Zusatzausbildung an der Universität Bayreuth; Rechtsreferendariat in Bamberg mit Station am Special Tribunal for Lebanon in Den Haag; Promotionsstudium an der Universität Würzburg; seit 2016 Rechtsanwalt in Düsseldorf.

Zugl.: Würzburg, Univ., Diss., 2018

ISBN 978-3-16-156230-3 / eISBN 978-3-16-156231-0

DOI 10.1628/978-3-16-156231-0

ISSN 1861-1893 / eISSN 2568-8464 (Jus Internationale et Europaeum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2019 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen aus der Stempel Garamond gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Printed in Germany.

Vorwort

Mitunter treibt Doktoranden die Sorge um, das eigene Thema könnte während der Anfertigung der Dissertation an Aktualität verlieren, uninteressant oder gar irrelevant werden. Für die vorliegende Arbeit zur völkerrechtlichen Zulässigkeit von Sezessionsvorgängen war solche Sorge glücklicherweise unbegründet. Das zeigt etwa der Sezessionskonflikt um Katalonien, der während der Begutachtung dieser Arbeit erneut eskalierte, aber auch der Blick auf Schottland, wo angesichts des Brexit gegenwärtig ein weiteres Unabhängigkeitsreferendum diskutiert wird.

Die vorliegende Arbeit ist im Rahmen meiner Promotion zum Dr. iur. utr. an der Juristischen Fakultät der Julius-Maximilians-Universität Würzburg entstanden und im Wintersemester 2017/2018 als Dissertation angenommen worden. Für die Drucklegung habe ich sie geringfügig aktualisiert und überarbeitet.

Herzlich danke ich meiner Doktormutter, Frau Professorin Dr. Stefanie Schmahl, LL.M., für ihre freundliche Betreuung und ihre wertvollen Anregungen und Hinweise. Frau Professorin Dr. Isabel Feichtner, LL.M. sage ich Dank für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens. Herrn Professor Dr. Thilo Marauhn und Herrn Professor Dr. Christian Walter gebührt Dank für die Aufnahme der Arbeit in ihre Schriftenreihe.

Teile der Arbeit habe ich während eines Forschungsaufenthalts in Den Haag abgefasst. Für ihre Hilfe dort danke ich Herrn Niels van Tol von der Bibliothek des Friedenspalastes und meiner ehemaligen Kollegin am Special Tribunal for Lebanon, Frau Aurélie Mercier.

Ausgesprochen dankbar bin ich – last but not least – meinen Eltern. Gerade ihre Unterstützung hat es möglich gemacht, die Arbeit innerhalb eines Zeitraums abzufassen, in dem das Thema Sezession nichts von seiner Aktualität eingebüßt hat.

Düsseldorf, im Mai 2018

Kevin Grimmeiß

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----|
| Vorwort | V |
| Inhaltsverzeichnis | VII |
| Abkürzungsverzeichnis | XI |
| | |
| A. Einleitung: Sezession – ein blinder Fleck des Völkerrechts? | 1 |
| | |
| B. Begriff der Sezession | 5 |
| I. Definition der Sezession | 6 |
| 1. Verlust der territorialen Souveränität in einem Teilgebiet | 7 |
| 2. Entscheidung durch den Sezessionisten | 11 |
| 3. Fortbestand des Altstaats | 18 |
| II. Abgrenzung der Sezession von verwandten Begriffen | 24 |
| 1. Sezessionsversuch | 24 |
| 2. Staatenkontinuität | 28 |
| 3. Entkolonisierung | 30 |
| 4. Separation | 37 |
| 5. Annexion | 39 |
| | |
| C. Rechtmäßigkeit von Sezessionsvorgängen | 43 |
| I. Bedeutung der Rechtmäßigkeit im Völkerrecht der Staatsentstehung | 44 |
| 1. Widerstreit effektivitäts- und rechtmäßigkeitsbezogener Theorien | 45 |
| a) Meinungsvielfalt in der Völkerrechtslehre | 45 |
| b) Fehlen einer eindeutigen Staatenpraxis | 47 |
| 2. Durchsetzung der effektivitätsbezogenen Sichtweise | 49 |
| a) Staatenpraxis nach der Abspaltung der spanischen Kolonien in Amerika | 49 |
| b) Auswirkungen auf die Staatsdefinition | 51 |
| 3. Ausbildung einer abweichenden, rechtmäßigkeitsbezogenen Staatenpraxis | 51 |
| 4. Auswirkungen auf die Kategorisierung von Sezessionsvorgängen | 59 |

| | | |
|------|---|-----|
| a) | Völkergewohnheitsrechtliche Verfestigung dieser Staatenpraxis | 60 |
| b) | Anwendbarkeit dieser Regelungen auf den Sezessionsvorgang | 65 |
| aa) | Territoriale Integrität | 66 |
| bb) | Gewaltverbot | 67 |
| cc) | Verbot der Rassendiskriminierung | 71 |
| dd) | Selbstbestimmungsrecht der Völker | 73 |
| II. | Rechtmäßigkeit als Unterscheidungsmerkmal von Sezessionsvorgängen | 76 |
| 1. | Verbotener Sezessionsvorgang | 77 |
| 2. | Erlaubter Sezessionsvorgang | 81 |
| 3. | Unverbotener Sezessionsvorgang | 85 |
| III. | Verhältnis verwandter Konzepte zu dieser Kategorisierung | 85 |
| 1. | Remedial Secession | 85 |
| 2. | Erfordernis eines geordneten Sezessionsprozesses | 91 |
| D. | Rechtmäßigkeit üblicher Reaktionen auf Sezessionsvorgänge | 93 |
| I. | Reaktionsmöglichkeiten des Altstaats | 94 |
| 1. | Gegen den Sezessionsvorgang gerichtete Reaktionen | 94 |
| a) | Gewalteininsatz gegen den Sezessionsvorgang | 94 |
| b) | Propaganda gegen den Sezessionsvorgang | 99 |
| c) | Weitere nicht-gewalttätige Reaktionen | 100 |
| aa) | Strafverfolgung von Sezessionisten | 103 |
| bb) | Bestreiten der Sezession | 106 |
| cc) | Wirtschaftliche Maßnahmen gegen den Sezessionisten | 109 |
| dd) | Förderung oder Tolerierung subversiver Handlungen Privater | 112 |
| 2. | Anerkennung des Sezessionisten als Staat | 114 |
| II. | Reaktionsmöglichkeiten dritter Staaten | 116 |
| 1. | Gegen den Sezessionsvorgang gerichtete Reaktionen | 117 |
| a) | Gewalteininsatz gegen den Sezessionsvorgang | 117 |
| b) | Gewährung von Unterstützung für den Altstaat | 121 |
| c) | Wirtschaftliche Maßnahmen gegen den Sezessionisten | 123 |
| 2. | Den Sezessionsvorgang unterstützende Reaktionen | 124 |
| a) | Gewalteininsatz zugunsten des Sezessionisten | 124 |
| b) | Anerkennung des Sezessionisten als Staat | 127 |
| c) | Gewährung von Unterstützung für den Sezessionisten | 130 |
| d) | Wirtschaftliche Maßnahmen gegen den Altstaat | 132 |

| | |
|--|-----|
| E. Sezessionsvorgang, Staatsgründung und das Völkerrecht | 133 |
| I. Völkerrechtliche Regelung des Sezessionsvorgangs | 133 |
| 1. Verbotener Sezessionsvorgang | 133 |
| 2. Unverbotener Sezessionsvorgang | 134 |
| 3. Erlaubter Sezessionsvorgang | 135 |
| II. Bisherige Ansätze zur Deutung dieser Regelungen | 136 |
| 1. Deutung als neue Kriterien der Staatlichkeit | 137 |
| 2. Interpretation als Erfordernis einer verfahrensfehlerfreien Staatsentstehung | 138 |
| 3. Rückführung auf die Regel, dass ius cogens-Verstöße zur Nichtigkeit führen | 140 |
| 4. Betonung der Anerkennung als entscheidendem Akt | 140 |
| III. Deutung als Verrechtlichung des Erwerbs und Verlusts von Staatsgebiet | 142 |
| 1. Verrechtlichung des Erwerbs und Verlusts von Staatsgebiet . . | 143 |
| 2. Zusammenhang zwischen Sezession und Staatsgründung . . . | 144 |
| a) Verbotener Sezessionsvorgang | 145 |
| b) Unverbotener Sezessionsvorgang | 145 |
| c) Erlaubter Sezessionsvorgang | 146 |
| 3. Parallelen zum Zivilrecht | 150 |
| a) Vermögensübergang auf eine rechtsfähige Stiftung | 150 |
| b) Verstoß gegen ein gesetzliches Verbot | 152 |
| c) Ersitzung | 153 |
| d) Anwartschaftsrecht | 154 |
| IV. Mögliche Fortentwicklung des Rechts der territorialen Souveränität | 155 |
| 1. Allgemeine Entwicklungstendenzen des Völkerrechts | 155 |
| 2. Untersuchung aktueller Beispiele | 157 |
| a) Geschehnisse im Kosovo 2008 | 157 |
| aa) Vorliegen eines Sezessionsversuchs | 159 |
| bb) Einordnung des Sezessionsversuchs in die völkergewohnheitsrechtlichen Kategorien | 159 |
| cc) Eintritt des Sezessionserfolgs | 164 |
| dd) Vergleich der Reaktion der übrigen Staaten mit den geltenden völkerrechtlichen Vorgaben | 165 |
| b) Schottisches Unabhängigkeitsreferendum 2014 | 166 |
| aa) Vorliegen eines Sezessionsversuchs | 167 |
| bb) Verhalten der übrigen Staaten | 168 |
| cc) Vergleich dieser Reaktionen mit den geltenden völkerrechtlichen Vorgaben | 168 |
| c) Ereignisse auf der Krim 2014 | 168 |

| | |
|--|-----|
| aa) Vorliegen eines Sezessionsversuchs | 170 |
| bb) Verhalten der übrigen Staaten | 175 |
| cc) Vergleich dieser Reaktionen mit den geltenden völkerrechtlichen Vorgaben | 175 |
| 3. Deutung der Beispiele im Hinblick auf eine mögliche Fortentwicklung des Völkerrechts | 176 |
| F. Schluss: Sezession – ein völkerrechtlich geregeltes Phänomen | 179 |
| Literaturverzeichnis | 181 |
| Stichwortverzeichnis | 203 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|---------|--|
| ACHPR | African Commission on Human and the Peoples' Rights |
| AEMR | Allgemeine Erklärung der Menschenrechte |
| AFDI | Annuaire Français de Droit International |
| AHRLR | African Human Rights Law Reports |
| AJIL | American Journal of International Law |
| ALF | Amsterdam Law Forum |
| ALNVA | Aktas dėl Lietuvos nepriklausomos valstybės atstatymo (Gesetz über die Wiederrichtung des Staates Litauen) |
| ANNSICL | Annual Survey of International and Comparative Law |
| APuZ | Aus Politik und Zeitgeschichte |
| AU | Afrikanische Union |
| AVR | Archiv des Völkerrechts |
| BDGV | Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht |
| BGB | Bürgerliches Gesetzbuch |
| BGBL | Bundesgesetzblatt |
| BVerfG | Bundesverfassungsgericht |
| BVerfGE | Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts |
| BYIL | British Yearbook of International Law |
| CJICL | Cambridge Journal of International and Comparative Law |
| CJIL | Chinese Journal of International Law |
| CJPS | Canadian Journal of Political Science |
| CLMJTL | Columbia Journal of Transnational Law |
| ČSFR | Tschechische und Slowakische Föderative Republik |
| CTJIL | Conneticut Journal of International Law |
| CWRJIL | Case Western Reserve Journal of International Law |
| CYIL | Canadian Yearbook of International Law |
| Doc. | Document |
| DUKEJIL | Duke Journal of Comparative and International Law |
| ECHR | European Court of Human Rights Reports of Judgments and Decisions |
| EG | Europäische Gemeinschaft |
| EGMR | Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte |
| EJIL | European Journal of International Law |
| EU | Europäische Union |
| EuConst | European Constitutional Law Review |
| FAZ | Frankfurter Allgemeine Zeitung |
| FDMILJ | Fordham International Law Journal |
| FW | Die Friedens-Warte |
| GAOR | General Assembly Official Records |

| | |
|----------------|---|
| GG | Grundgesetz |
| GK III | Genfer Abkommen über die Behandlung der Kriegsgefangenen |
| GYIL | German Yearbook of International Law |
| HC | Hansard – Parliamentary Debates – House of Commons |
| HILJ | Harvard International Law Journal |
| ICJ Reports | International Court of Justice Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders |
| ICLQ | International and Comparative Law Quarterly |
| ICTY | Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien |
| IGH | Internationaler Gerichtshof |
| IGH-Statut | Statut des Internationalen Gerichtshofs |
| ILC | International Law Commission |
| ILM | International Legal Materials |
| ILSAJICL | ILSA Journal of International and Comparative Law |
| IPBPR | Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte |
| IPWSKR | Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte |
| JDI | Journal du droit international (Clunet) |
| JIR | Jahrbuch für internationales Recht |
| JORF | Journal officiel de la République française |
| KFOR | Kosovo Force |
| LJIL | Leiden Journal of International Law |
| LNOJ | League of Nations Official Journal |
| LNTS | League of Nations Treaty Series |
| LYLAICLR | Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review |
| Mètis | Mètis. Anthropologie des mondes grecs anciens |
| MPYUNL | Max Planck Yearbook of United Nations Law |
| MULR | Melbourne University Law Review |
| NATO | North Atlantic Treaty Organization |
| NJIL | Nordic Journal of International Law |
| NJOZ | Neue Juristische Online-Zeitschrift |
| NYUJILP | New York University Journal of International Law and Politics |
| NZZ | Neue Zürcher Zeitung |
| OAU | Organization of African Unity |
| OER | Osteuropa-Recht |
| OHCHR | Office of the High Commissioner for Human Rights |
| OSZE | Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa |
| PLO | Palestine Liberation Organization |
| QIL | Questions of International Law |
| RBDI | Revue belge de droit international |
| RdC | Recueil des cours, Collected Courses of the Hague Academy of International Law |
| RDI | Revue de droit international, de sciences diplomatiques et politiques |
| RFSP | Revue française de science politique |
| RGBL | Reichsgesetzblatt |
| RGDIP | Revue générale de droit international public |
| RIAA | Reports of International Arbitral Awards |
| Riv. Dir. Int. | Rivista di Diritto Internazionale |

| | |
|------------------|--|
| S. I. | Statutory Instruments |
| S.C.R. | Supreme Court Reports |
| SCC | Supreme Court of Canada |
| SCOR | Security Council Official Records |
| SKOTS | Sakartvelos k'anoni ok'up'irebuli t'erit'oriebis shesakheb (Gesetz von Georgien über besetzte Gebiete) |
| SNP | Scottish National Party |
| Spec. Suppl. | Special Supplement |
| TICLJ | Temple International and Comparative Law Journal |
| UÇK | Befreiungsarmee des Kosovo |
| UdSSR | Union der sozialistischen Sowjetrepubliken |
| UKHL | United Kingdom House of Lords |
| UN | Vereinte Nationen |
| UN-Charta | Charta der Vereinten Nationen |
| UNCIO | United Nations Conference on International Organization |
| UNHCHR | Hoher Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte |
| UNJL | United Nations Juridical Yearbook |
| UNMIK | United Nations Interim Administration Mission in Kosovo |
| UNTS | United Nations Treaty Series |
| USNINTLLS | International Law Studies |
| Valstybės žinios | Lietuvos Aukščiausiosios Tarybos ir Vyriausybės žinios (Gesetzblatt des Obersten Sowjets und der Regierung von Litauen) |
| VJIL | Virginia Journal of International Law |
| VNJTL | Vanderbilt Journal of Transnational Law |
| VVDStRL | Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer |
| VVR | Vidomosti Verchovnoï Rady (Gesetzblatt der Obersten Rada) |
| VVS-SSSR | Vedomosti Verchovnogo Soveta SSSR (Gesetzblatt des Obersten Sowjets der UdSSR) |
| VwVfG | Verwaltungsverfahrensgesetz |
| WÜSS | Wiener Übereinkommen über die Staatennachfolge in Staatsvermögen, -archive und -schulden |
| WÜSV | Wiener Übereinkommen über die Staatennachfolge in Verträge |
| WÜV | Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge |
| YBILC | Yearbook of the International Law Commission |
| YJIL | Yale Journal of International Law |
| ZaöRV | Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht |
| ZP I | Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll I) |
| ZRP | Zeitschrift für Rechtspolitik |
| ZUZP | Zakon Ukraïny pro zabezpečennja prav i svobod gromadjan ta pravovyj rešim na tymčasovo okupovnij teritorii Ukraïny (Gesetz der Ukraine über den Schutz der Rechte und Freiheiten der Bürger und die Rechtsordnung des vorübergehend besetzten Gebiets der Ukraine) |
| ZVglRWiss | Zeitschrift für vergleichende Rechtswissenschaft |

ZVSR

Zakon o porjadke rešenija voprosov, svjazannyh s vychodom sojuznoj respubliki iz SSSR (Gesetz über das Verfahren zur Entscheidung von Fragen, die mit dem Austritt einer Unionsrepublik aus der UdSSR verbunden sind)

A. Einleitung: Sezession – ein blinder Fleck des Völkerrechts?

Eine Arbeit zur völkerrechtlichen Zulässigkeit der Sezession auf mehr als einige wenige Seiten anzulegen, erscheint auf den ersten Blick als etwas gewagtes Unterfangen. Schließlich liefert der Blick in die einschlägige Literatur einen ebenso knappen wie eindeutigen Befund. *Thürer* und *Burri* stehen insoweit für die deutlich überwiegende Mehrheit der Stimmen,¹ wenn sie formulieren: „International law remains neutral vis-à-vis secession and neither prohibits nor permits it.“² Das Recht, ein oft als Gewirr von Geboten und Verboten wahrgenommener Komplex, soll der Sezession also neutral gegenüberstehen, sie weder erlauben noch verbieten. Das ist ein durchaus ungewöhnliches Ergebnis.

Dass dem so ist, liegt im Zweck des Rechts begründet. Denn wer Recht setzt, der will damit regelmäßig einen Ausschnitt der Wirklichkeit nach seinen Vorstellungen ordnen.³ Seinem legislativen Handeln legt er einen als anzustrebend wahrgenommenen Zustand zugrunde, an den er die Wirklichkeit kraft der Verbindlichkeit seiner Normen annähern will. Häufig lässt er sich dabei von dem Ziel leiten, einen angemessenen Ausgleich zwischen den betroffenen Interessen herzustellen, kurz: eine gerechte Norm zu erlassen.⁴ Recht und Gerechtigkeit sind daher, wenngleich nicht identisch, so doch aufs Engste miteinander verbunden.⁵ *Radbruch* hat dies dadurch zum Ausdruck gebracht, dass er das Recht als „Wirklichkeit, die den Sinn hat, dem Rechtswerte, der Rechtsidee zu dienen“⁶ definiert und mit dieser Rechtsidee die Gerechtigkeit gleichgesetzt hat.⁷

Wenn nun das Recht – wie vermeintlich das Völkerrecht im Fall der Sezession – einem Verhalten neutral gegenübersteht, dann fehlt ihm dieser Bezug zur Gerechtigkeit. Denn „neutrales“ Recht enthält sich jeder Wertung und trifft keine Entscheidung. Es nimmt die Realität nur zur Kenntnis und verfehlt damit notwendigerweise den Zweck, die Wirklichkeit zu regeln. Mit den Worten *Rad-*

¹ So etwa *Rousseau*, *Droit international public* III, 1977, S. 514f.; *R. Higgins*, RdC 230 (1991), 9 (171 f.); *Carpentier*, RBDI 25 (1992), 351 (355); *Malanczuk*, *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, 7. Aufl. (1997), S. 78; wohl auch *Lauterpacht*, *Recognition in International Law*, 1948, S. 8.

² *Thürer/Burri*, *Secession*, in: *Wolftrum* (Hrsg.), *MPEPIL IX*, 2012, S. 53 (64 Rn. 42).

³ *J. Braun*, *Einführung in die Rechtsphilosophie*, 2. Aufl. (2011), S. 370f.

⁴ Vgl. ebd., S. 371; *Mahlmann*, *Rechtsphilosophie und Rechtstheorie*, 4. Aufl. (2017), S. 335.

⁵ *Henkel*, *Einführung in die Rechtsphilosophie*, 2. Aufl. (1977), S. 394.

⁶ *Radbruch*, *Rechtsphilosophie*, 8. Aufl. (1973), S. 119.

⁷ Ebd., S. 119f.

bruchs gesprochen ist solch neutrales Recht also nicht in der Lage, der Rechtsidee zu dienen.

Gerade das Völkerrecht aber wäre berufen, diese Rechtsidee zu verwirklichen. Schließlich harren zahlreiche globale Probleme einer gerechten Lösung durch die Staatengemeinschaft: Der im Wesentlichen durch die Industrialisierung der Nordhalbkugel verursachte Klimawandel trifft jene Länder besonders schwer, die von der Industrialisierung kaum profitiert haben und wirtschaftlich zu schwach sind, um wirksame Gegenmaßnahmen zu ergreifen.⁸ Die Liberalisierung des Welthandels kommt vor allem den großen Volkswirtschaften zugute und verschärft so die ohnehin ungleiche Verteilung globalen Wohlstands.⁹ Und auch im Kontext der Sezession bestehen offensichtliche Gerechtigkeitsdefizite: Die fortdauernde Verbindlichkeit fremdbestimmter Grenzen etwa zwingt konkurrierende Ethnien in einem Staat zusammen und schafft so eine Ursache für Separatismus und Bürgerkrieg.¹⁰ Und selbst bei schlimmsten staatlichen Verbrechen gegen einen Teil der eigenen Bevölkerung hat sich bisher keine unbestrittene völkerrechtliche Praxis herausgebildet, die den Betroffenen ein Recht zur Abspaltung zubilligen würde.¹¹

Dass dem Völkerrecht ein gestalterischer Wille zur Gerechtigkeit oft zu fehlen scheint, ist nicht zuletzt Folge des völkergewohnheitsrechtlichen „Rechtssetzungsprozesses“. Denn Gewohnheitsrecht, das einen erheblichen Teil des Völkerrechts bildet, entsteht aus der dauernden, von entsprechender Rechtsüberzeugung getragenen Übung der Staaten.¹² Es leitet sich also aus einseitigem staatlichen Handeln ab und kommt damit, anders als völkerrechtliche Verträge, nicht durch Verhandlung und Ausgleich zustande. Zwar stellt in der idealen demokratischen Gesellschaft das Verfassungsrecht sicher, dass staatliches Wirken den Willen des Volkes widerspiegelt, wozu dessen Interessen gehört, abgewogen und in Ausgleich gebracht werden.¹³ Fremde Staaten und Gesellschaften aber sind nicht Teil dieses Volkes, weshalb ihre Interessen oft auch nicht in vergleichbarer Weise berücksichtigt werden. Das völkerrechtliche Handeln eines Staates ist deshalb, selbst wenn es im Hinblick auf die Wünsche des Staatsvolkes ausgewogen erscheint, gegenüber anderen Staaten häufig auf eine Maximierung der eigenen Interessen bedacht. Gewohnheitsrecht entsteht damit durch die Summierung tendenziell egoistischen Verhaltens. Es kann deshalb in der Regel keinen gerechten Ausgleich der widerstreitenden Interessen herbeiführen. Hinzu kommt, dass sich bei der Entstehung von Gewohnheitsrecht der reguläre Gesetzgebungsprozess praktisch umkehrt. Denn Gewohnheitsrecht wird nicht

⁸ *Santarius*, APuZ 24/2007, 18–21.

⁹ *Stiglitz*, *Globalization and Its Discontents*, 2002, S. 59–67, 214.

¹⁰ *Castellino*, *International Law and Self-determination*, 2000, S. 129–132.

¹¹ Siehe dazu unten unter C. III. 1.

¹² *Vitzthum*, in: *ders./Proelß* (Hrsg.), *Völkerrecht*, 7. Aufl. (2016), S. 1 (51 Rn. 131).

¹³ Vgl. *Grzeszick*, in: *Maunz/Dürig*, GG III, 81. EL (2017), Art. 20 Rn. 61, 73–75.

von einem Gesetzgeber erlassen, der auf diesem Wege die Realität einem legislativen Idealbild annähern will. Stattdessen entsteht es aus dem tatsächlichen Handeln der Normunterworfenen selbst. Nicht Recht wird also hier Wirklichkeit, sondern Wirklichkeit wird Recht. Diese Art der Rechtserzeugung eröffnet kaum Raum für den Entwurf eines Idealbildes; sie beschreibt keinen gestalterischen, sondern einen nachvollziehenden Prozess.

Die daraus folgende, wenig gerechtigkeitsorientierte Grundtendenz des Völkerrechts wird durch neuere Entwicklungen aber zunehmend in Frage gestellt. Denn die Staaten ordnen heute viele Bereiche umfassend durch völkerrechtliche Verträge.¹⁴ Solche vertraglichen Regelungen unterscheiden sich von Völkergewohnheitsrecht dadurch, dass hier im Wege mehrseitiger Verhandlungen ein Ausgleich der beteiligten Interessen erzielt wird. Am Ende steht eine aktiv gestaltete Rechtsnorm, die erheblich mehr Raum für das Ziel der Gerechtigkeit lässt als das die Realität lediglich nachvollziehende Gewohnheitsrecht. Mitunter beschränken sich solche Vereinbarungen auch nicht nur auf klassische völkerrechtliche Regelungsgegenstände, sondern behandeln Sachverhalte, über die vorher nur auf staatlicher Ebene entschieden wurde.¹⁵ Der völkerrechtlich nicht geregelte Bereich staatlichen Handelns wird dadurch schrittweise kleiner, was die Gestaltungsmöglichkeiten des Völkerrechts ebenfalls erweitert. Dazu passt auch, dass der sogenannte *domaine réservé*, der der völkerrechtlichen Kontrolle entzogene Bereich staatlicher Angelegenheiten,¹⁶ im modernen Völkerrecht klein geworden ist.¹⁷ War ursprünglich das gesamte Verhältnis Bürger – Staat dem Anwendungsbereich des Völkerrechts entzogen, so bindet das Völkerrecht den Staat nunmehr auch im Verhältnis zu seinen eigenen Bürgern, etwa über umfangreiche Vorschriften zum Schutz der Menschenrechte.¹⁸

Es erscheint vor diesem Hintergrund anachronistisch, dass sich das Völkerrecht im Hinblick auf die Sezession jeder Regelung enthalten und sich damit der Möglichkeit begeben soll, zur Erzielung gerechter Lösungen gestaltend einzugreifen. Die vorliegende Arbeit will deshalb klären, ob dieses Postulat im modernen Völkerrecht noch Gültigkeit beanspruchen kann.

Sie gliedert sich in drei Teile: Zu Beginn wird der Begriff der Sezession in seiner völkerrechtlichen Bedeutung umrissen und zu verwandten Konzepten abgegrenzt. Auf gesicherter begrifflicher Grundlage kann dann in einem zweiten Schritt untersucht werden, ob das Völkerrecht – wie von der obenstehenden

¹⁴ Cassese, *International Law*, 2. Aufl. (2005), S. 167, 170; Daillier/Forteau/Pellet, *Droit international public*, 8. Aufl. (2009), S. 83–85.

¹⁵ Shaw, *International Law*, 8. Aufl. (2017), S. 35 f.

¹⁶ Carreau/Marrella, *Droit international*, 11. Aufl. (2012), S. 404.

¹⁷ *Heintschel v. Heinegg*, in: Ipsen (Hrsg.), *Völkerrecht*, 6. Aufl. (2014), S. 1055 (1075 Rn. 47).

¹⁸ Daillier/Forteau/Pellet, *Droit international public*, 8. Aufl. (2009), S. 488; Carreau/Marrella, *Droit international*, 11. Aufl. (2012), S. 408 f.; Shaw, *International Law*, 8. Aufl. (2017), S. 485.

Äußerung *Thürers* und *Burris* impliziert – tatsächlich allen Sezessionen gleich neutral gegenübersteht oder ob es anhand rechtlicher Kriterien differenziert. Die Rechtsfolgen der aus diesen Erkenntnissen abgeleiteten Kategorisierung beschreibt das darauf folgende Kapitel. Abschließend sollen die gefundenen Ergebnisse zu einem modernen Recht der territorialen Souveränität zusammengeführt und mit ihren zivilrechtlichen Gegenstücken verglichen werden. Ein Vergleich mit aktuellen Beispielen wird dabei auch zeigen, ob und in welchem Umfang sich der allgemeine Fortschritt des Völkerrechts hin zu mehr Individualschutz im Recht der territorialen Souveränität bemerkbar macht. Dann wird sich auch die Frage beantworten lassen, ob die Beziehung zwischen Gerechtigkeit und Völkerrecht im Fall von Sezessionen tatsächlich eine so lose ist, wie aufgrund der Struktur des Völkergewohnheitsrechts anzunehmen.

B. Begriff der Sezession

Stellt man die Konstellationen nebeneinander, die in der Wissenschaft als Sezessionen oder Sezessionsversuche bezeichnet worden sind, zeigen sich große Unterschiede. Die Bandbreite der Situationen reicht von der gewaltsamen Abspaltung Bangladeschs von Pakistan¹ bis zum Unabhängigkeitsreferendum in Schottland, das mit Zustimmung Großbritanniens abgehalten wurde.² Ursache dieser Heterogenität ist nicht zuletzt, dass eine allgemein anerkannte Definition der Sezession bisher fehlt.³ Das liegt zum einen daran, dass das Phänomen nicht nur von Rechtswissenschaftlern, sondern auch von Politologen und Soziologen untersucht wird und jede Disziplin eine an den jeweiligen Forschungszweck angepasste Definition verwendet.⁴ Zum anderen wird der Sezessionsbegriff auch in der Rechtswissenschaft sehr unterschiedlich gedeutet.

Haverland beispielsweise hängt einem weiten Begriffsverständnis an. Sezession ist nach ihrer Auffassung „the separation of part of the territory of a State with the aim of creating a new independent State or acceding to another existing state.“⁵ *Kohen* hingegen bezeichnet nur solche Abspaltungen als Sezessionen, die ohne die Zustimmung des bisherigen Souveräns erfolgen.⁶ *Crawford* schränkt seine Definition noch weiter ein, indem er Gewalt oder Drohung mit Gewalt als Mittel voraussetzt.⁷ Für Zwecke der Forschung mag jede dieser Definitionen ihre Berechtigung haben. Der Sezessionsbegriff wird aber nicht zwingend allein im wissenschaftlichen Kontext verwendet. Wenn das Völkerrecht – wie die vorliegende Untersuchung zeigen wird – die Zulässigkeit der Sezession verbindlich regelt, dann bezeichnet er vielmehr auch ein völkerrechtliches Tatbestandsmerkmal. Als solches bedarf der Sezessionsbegriff eines festen Bedeutungsgehalts, der zu Beginn dieser Untersuchung geklärt werden muss.

¹ *Happold*, ICLQ 49 (2000), 15 (23); *Crawford*, *Creation of States*, 2. Aufl. (2007), S. 391; *Aikens*, CJICL 3 (2014), 162 (164).

² *Tierney*, EuConst 9 (2013), 359 (373 f.); *Vidmar*, CYIL 51 (2013), 259 (272); *Sterio*, ILSAJICL 21 (2015), 293 (295).

³ *Thüren/Burri*, *Secession*, in: Wolfrum (Hrsg.), MPEPIL IX, 2012, S. 53 (54 Rn. 5).

⁴ Vgl. *Buchanan*, *Secession*, 1991, S. 10 f.; *Heraclides*, *The Self-determination of Minorities in International Politics*, 1991, S. 1; *Hechter*, *Acta Sociologica* 35 (1992), 267.

⁵ *Haverland*, *Secession*, in: Bernhardt (Hrsg.), EPIL IV, 2000, S. 354.

⁶ *Kohen*, in: ders. (Hrsg.), *Secession*, 2012, S. 1 (3).

⁷ *Crawford*, *Creation of States*, 2. Aufl. (2007), S. 375, der auf *Marek*, *Identity and Continuity*, 1954, S. 62 verweist.

I. Definition der Sezession

Die Sezession ist bisher häufig in eher apodiktischer Art und Weise definiert worden. Von seltenen Ausnahmen abgesehen fehlen Begründungen und Argumente.⁸ Das ist nicht nur deshalb verwunderlich, weil angesichts sich widersprechender Definitionen ein erheblicher Klärungsbedarf besteht, sondern auch, weil Erkenntnismöglichkeiten durchaus zur Verfügung stehen. Es ist zwar richtig, dass der Sezessionsbegriff im geschriebenen Völkerrecht nirgends definiert wird.⁹ Der Inhalt eines völkerrechtlichen Tatbestandsmerkmals kann sich daneben aber auch aus Völkergewohnheitsrecht, dem Ausdruck einer von entsprechender Rechtsüberzeugung getragenen, allgemeinen Staatenpraxis ergeben, wie Art. 38 Abs. 1 lit. b Statut des Internationalen Gerichtshofs¹⁰ deutlich macht.

Die folgende Analyse wird zeigen, dass sich aus Bedeutung und Herkunft des Wortes Sezession klare Begriffskonturen erschließen lassen, die völkergewohnheitsrechtlich verfestigt sind. Zwar lässt sich bei der Verwendung des Begriffs durch einzelne Staaten, bedingt durch unterschiedliche politische Motive, in der Regel keine einheitliche Linie feststellen. Äußern sich die Staaten allerdings kollektiv, etwa im Rahmen von Resolutionen der Vereinten Nationen (UN), dann sind sie bei der Verwendung des Sezessionsbegriffs ebenso konsequent wie internationale Gerichte. Dabei handeln sie zugleich in der Überzeugung rechtlicher Gebundenheit, denn die Untersuchung wird im Folgenden auch offenlegen, dass die Staaten Sezessionen nach ihrer Rechtmäßigkeit unterscheiden und sich auf dieser Grundlage zu verschiedenen Reaktionen berechtigt sehen.¹¹ Eine eindeutige und verbindliche Definition der Sezession ist notwendige Vorbedingung dieses Regelungsregimes und daher zwingend von entsprechender *opinio iuris* getragen.

⁸ Vgl. die Definitionen von *Crawford*, *Creation of States*, 2. Aufl. (2007), S. 375; *Koben*, in: ders. (Hrsg.), *Secession*, 2012, S. 1 (3); *Sterio*, *The Right to Self-Determination under International Law*, 2013, S. 24 Fn. 59. Eine Ausnahme bilden etwa *Radan*, in: *Pavković/Radan* (Hrsg.), *On the Way to Statehood*, 2008, S. 17; *G. Anderson*, *LYLAICLR* 35 (2013), 343.

⁹ *Ott*, *Recht auf Sezession*, 2008, S. 40. Die in Art. 34 Abs. 1 Wiener Übereinkommen über die Staatennachfolge in Verträge vom 23. August 1978 (WÜSV), 1946 UNTS 3, deutsche Übersetzung in: *BGBI.* 1985 II, S. 926 gebrauchte Formel „[w]hen a part or parts of the territory of a State separate to form one or more States, whether or not the predecessor State continues to exist [...]“ zielt zwar erkennbar auf Sezessionen beziehungsweise Dismembrationen ab, gebraucht dieses Begriffspaar aber nicht. Vgl. dazu *ILC*, *Report of the International Law Commission on the work of its twenty-sixth session*, 6 May–26 July 1974, UN Doc. A/9610/Rev.1, YBILC 1974 II(1), 157 (260, 263).

¹⁰ Statut des Internationalen Gerichtshofs, Anhang zur Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945 (IGH-Statut), UNCIO 15, 355, deutsche Übersetzung in: *BGBI.* 1973 II, S. 431.

¹¹ Siehe unten unter C. und D.

Als völkerrechtliches Tatbestandsmerkmal verstanden ist Sezession (1) der Verlust der territorialen Souveränität des Altstaats in einem Teil seines Staatsgebiets (2) durch Entscheidung des Sezessionisten, (3) ohne dass zugleich der Altstaat untergeht.

1. Verlust der territorialen Souveränität in einem Teilgebiet¹²

Der Begriff Sezession leitet sich vom lateinischen *secessio* und dem Verb *secedere* ab.¹³ Letzteres bedeutet „beiseite gehen, weggehen, fortgehen, sich entfernen“¹⁴ und setzt sich aus dem Verb *cedere* und der Vorsilbe *se* zusammen. *Cedere* heißt „gehen, abtreten, fortgehen, sich weggeben, weichen, sich zurückziehen, ausscheiden“¹⁵ und bildet zugleich den Ursprung des Wortes Zession,¹⁶ das im Völkerrecht den vertraglichen Übergang eines Gebiets von einem Staat auf den anderen mit dem Willen beider bezeichnet.¹⁷ Es liegt nahe, aus dieser sprachlich-etymologischen Verwandtschaft auch auf sachliche Gemeinsamkeiten zu schließen und anzunehmen, dass beide Begriffe die Absonderung eines Gebiets zum Gegenstand haben. Tatsächlich findet sich das bei *Haverland* als „separation of part of the territory of a State“¹⁸ aufscheinende Definitionsmerkmal in dieser oder ähnlicher Form in vielen Sezessionsdefinitionen.¹⁹

Durch diese Art der Definition wird das Sezessionsgeschehen in spezifisch territorialer Weise gedeutet. Wie die Zession als Gebietstransfer begriffen wird, so erscheint auch bei der Sezession mit dem „Teil des Staatsgebiets“ ein Territorium als Objekt, an dem sich die sezessionsbedingten Veränderungen vollziehen. Dies ist sicherlich keine unzutreffende Darstellung der Sezession, denn deren Auswirkungen manifestieren sich in der Tat in einem bestimmten Gebiet. Befremdlich wirkt diese gebietsbezogene Perspektive aber doch dann, wenn, wie in der Definition der *International Law Commission* (ILC), davon die Rede ist, dass sich ein Gebiet vom anderen abspalte.²⁰ Durch die Wahl des Aktivs er-

¹² Die Reihenfolge der Definitionsmerkmale in diesem Kapitel dient der Übersicht. Für die Subsumtion ist ein leicht abweichendes Schema sinnvoll, siehe dazu unten unter D. IV. 2.

¹³ *Seebold*, Kluge, 25. Aufl. (2011), S. 846.

¹⁴ *Baier*, *Der neue Georges II*, 2013, Sp. 4314.

¹⁵ *Ebd.*, Sp. 815.

¹⁶ *Scholze-Stubenrecht/Pescheck* (Hrsg.), Duden, 8. Aufl. (2015), S. 2071.

¹⁷ *Dörr*, *Cession*, in: Wolfrum (Hrsg.), *MPEPIL II*, 2012, S. 65 (65 Rn. 1).

¹⁸ *Haverland*, *Secession*, in: Bernhardt (Hrsg.), *EPIL IV*, 2000, S. 354.

¹⁹ Vgl. etwa *Rousseau*, *Droit international public III*, 1977, S. 515; *Raič*, *Self-Determination*, 2002, S. 308; *Thio*, in: Kohen (Hrsg.), *Secession*, 2012, S. 297; *Kau*, in: *Vitzthum/Proelß* (Hrsg.), *Völkerrecht*, 7. Aufl. (2016), S. 133 (197 Rn. 176). Eine Ausnahme bildet beispielsweise *Crawford*, *Creation of States*, 2. Aufl. (2007), S. 375, der wohl aufgrund seiner auf Staatsgründungen ausgerichteten Forschungsfrage von der „creation of a State“ spricht.

²⁰ *ILC*, *Report of the International Law Commission on the work of its twenty-fourth session*, 2 May–7 July 1972, UN Doc. A/8710/REV.1, YBILC 1972 II, 219 (296).

scheint das als solches nicht handlungsfähige Territorium als der die Sezession selbst bewirkende Akteur.

In der Tat lenkt der spezifisch territoriale Zugang zu Zession und Sezession den Blick von den tatsächlichen Veränderungen ab.²¹ Denn in beiden Fällen bleibt das betreffende Gebiet selbst unverändert. Die Veränderung betrifft allein die Beziehung zwischen dem Gebiet und dem bisherigen Träger der Hoheitsgewalt,²² dem Souverän.²³ Dieser ist seinem Staatsgebiet ausschließlich räumlich zuständig und verfügt über die territoriale Souveränität,²⁴ mit den Worten *Max Hubers*

*the exclusive competence of the state in regard to its own territory in such a way as to make it the point of departure in settling most questions that concern international relations.*²⁵

Durch Sezession geht diese Kompetenz in Bezug auf den betreffenden Gebiets- teil verloren, die territoriale Souveränität erlischt.²⁶ Es erscheint deshalb präziser, die Sezession nicht als Umgestaltung eines Gebiets zu begreifen, sondern als Verlust der territorialen Souveränität in einem Teil des Staatsgebiets.²⁷

Über den Verlust der territorialen Souveränität des Altstaats hinaus stellt der Sezessionsbegriff keine Anforderungen an die Konsequenzen einer Abspaltung. Insbesondere setzt er nicht voraus, dass durch die Sezession ein neuer Staat entsteht.²⁸ Dieses Merkmal dient einigen Definitionen zum Ausschluss

²¹ Vgl. *G. Anderson*, *LYLAICLR* 35 (2013), 343 (346).

²² Definitionen wie die von *Cassese*, *International Law*, 2. Aufl. (2005), S. 77 oder *Thürer/Burri*, *Secession*, in: *Wolfrum* (Hrsg.), *MPEPIL* IX, 2012, S. 53 (54 Rn. 1), die auf die Abspaltung von Territorium und Bevölkerung abstellen, bilden diese Veränderung ebenfalls nicht ab.

²³ *Jennings*, *The Acquisition of Territory in International Law*, 1963, S. 6–9.

²⁴ *Torres Bernárdez*, *Territorial Sovereignty*, in: *Bernhardt* (Hrsg.), *EPIL* IV, 2000, S. 823 (828f.); *Crawford*, *Brownlie's Principles of Public International Law*, 8. Aufl. (2012), S. 204.

²⁵ *Island of Palmas (Netherlands v. United States of America)*, Schiedsspruch vom 4. April 1928, *RIAA* 2, 829 (838).

²⁶ *Jennings*, *RdC* 121 (1967), 321 (427f.); *Dahm/Delbrück/Wolfrum*, *Völkerrecht* I/1, 2. Aufl. (1989), S. 378; *Jennings/Watts* (Hrsg.), *Oppenheim's International Law* II, 9. Aufl. (2000), S. 717. Zu den Grundlagen vgl. *Distefano*, *LJIL* 19 (2006), 1041 (1065–1067) Vgl. auch *Brilmayer*, *YJIL* 16 (1991), 177 (199f.).

²⁷ Ähnlich *Pavković/Radan*, *Creating New States*, 2007, S. 8, die aber weniger präzise von einer Beseitigung des Altstaats und seiner Institutionen sprechen und den Übergang auf einen neuen Hoheitsträger verlangen. Unklar ist, ob *G. Anderson*, *LYLAICLR* 35 (2013), 343 (349) die hier vertretene Ansicht teilt, denn auf S. 346 betont er zugleich, dass sowohl Staatsgebiet als auch Souveränität entzogen würden. Ein Territorium wird allerdings überhaupt erst durch die dort bestehende Souveränität zum Staatsgebiet, vgl. *Cassese*, *International Law*, 2. Aufl. (2005), S. 82; *Saxer*, *Internationale Steuerung*, 2010, S. 153f. Genauer erscheint es deshalb, den Verlust von Staatsgebiet als Folge des eingetretenen Souveränitätsverlusts anzusehen.

²⁸ *Haverland*, *Secession*, in: *Bernhardt* (Hrsg.), *EPIL* IV, 2000, S. 354; *Raič*, *Self-Determination*, 2002, S. 308; *Koben*, in: *Kälin/Kolb/Spenlé* u. a. (Hrsg.), *International Law, Conflict and Development*, 2010, S. 3 (5); *Thürer/Burri*, *Secession*, in: *Wolfrum* (Hrsg.), *MPEPIL* IX, 2012, S. 53 (54 Rn. 1); *Sterio*, *The Right to Self-Determination under International Law*, 2013,