
Frieden und Sicherheit

Schlaglicht

Territoriale Neuordnungen als internationale Herausforderung

Nach den Regeln der Charta der Vereinten Nationen (Charta) dürfen sich Gebietsänderungen nur im Einvernehmen zwischen den beteiligten Staaten ohne Anwendung militärischer Gewalt vollziehen (Art. 2 Abs. 4: Gewaltverbot). Das klassische Völkerrecht, das auch die Annexion als Erwerbstitel anerkannte, ist damit seit dem Jahre 1945 außer Kraft gesetzt worden. Der Charta liegt das Konzept einer Weltfriedensordnung zugrunde. Dennoch ist es auch in den seitdem vergangenen sieben Jahrzehnten zu zahlreichen territorialen Neuordnungen gekommen.

Als primäre Antriebskraft hat dabei das Selbstbestimmungsrecht der Völker gewirkt, das vor allem in der Dekolonisierungsresolution 1514 (XV) der UN-Generalversammlung aus dem Jahre 1960 sowie in Art. 1 der beiden UN-Menschenrechtsweltpakete von 1966 seinen normativen Niederschlag gefunden hat. Ziel war der Abbau kolonialer Herrschaft, ein gleichsam revolutionärer Emanzipationsvorgang, der im Wesentlichen mit der Selbständigwerdung von Namibia im Jahre 1990 und der Abschaffung der Apartheid in Südafrika im Jahre 1994 seinen Abschluss fand. Heute gibt es nur noch wenige Kolonialgebiete, die meisten unter der Herrschaft Großbritanniens, die zu klein sind, um sich als selbständige staatliche Einheiten auf Dauer am Leben halten zu können.

Als Parallele zur Aufgabe kolonialer Herrschaftsansprüche durch die westlichen Mächte darf man die im Zuge

der Umwandlung der Sowjetunion in die Russische Föderation (1991) erfolgte Freigabe der baltischen Völker (Estland, Lettland, Litauen) und der Republik Moldau sowie der vorder- und mittelasiatischen Völker (Armenien, Aserbaidschan, Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan, Usbekistan) betrachten. Die Moskauer Regierungsorgane waren überdies bereit, die Ukraine sowie Weißrussland, die bis dahin nur eine Art von Scheinselbständigkeit genossen hatten, in eine echte Unabhängigkeit zu entlassen.

Einvernehmliche territoriale Neuordnungen zwischen souveränen Staaten sind bis heute eine seltene Ausnahme geblieben. Das Hauptbeispiel bildet die im Jahre 1993 erfolgte Aufspaltung der Tschechoslowakei in die Tschechische und die Slowakische Republik. Auch Montenegro konnte sich im Jahre 2006 friedlich aus dem gemeinsam mit Serbien gebildeten Staatsverband lösen. Der Beitritt der Deutschen Demokratischen Republik zur Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1990 stand unter dem besonderen Vorzeichen des Abbaus der im Jahre 1945 von den vier Siegermächten des Zweiten Weltkrieges errichteten Besatzungsherrschaft über Deutschland. Eine von der britischen Regierung zugelassene Volksabstimmung über das Ausscheiden Schottlands aus dem Vereinigten Königreich ist im September 2014 gescheitert.

Die sonstigen territorialen Verschiebungen sowohl in Europa wie auch

in Afrika sind durchweg das Ergebnis längerer Auseinandersetzungen auch unter Einsatz militärischer Gewalt. In der Regel haben sich dabei die nach Sezession strebenden Völker auf das Selbstbestimmungsrecht berufen, das auch eine nichtkoloniale Dimension aufweist. Allerdings sind Bevölkerungsgruppen innerhalb eines Staates – wie die Kurden oder die Tschetschenen in Russland – nicht als Völker mit einem Recht auf Selbstbestimmung und staatliche Selbständigkeit anerkannt. In der Tat wäre eine solche Rechtsregel der Tod sämtlicher multiethnischer Bundesstaaten. Sezession erhält ihre Legitimation

lediglich aus einer Notlage heraus als »Rettungs«-Sezession (»remedial secession«) im Falle der strukturellen Diskriminierung einer Volksgruppe durch die Regierung.

In aller Regel sind Grenzänderungen heute das Ergebnis von Auseinandersetzungen, in denen sich Bevölkerungsgruppen auf die »Rettungs«-Sezession als eine Form des Widerstandsrechts berufen. So war nach dem Ende der sozialistischen Herrschaft in Europa das heterogene Gebilde Jugoslawien nicht mehr als einheitliches Staatswesen zusammenzuhalten. Nachdem im Juni 1991 zunächst Slowenien und Kroatien ihren

Tabelle 1: Die Weltkarte ändert sich ständig	
Übersicht über Grenzveränderungen 1990–2011	
1990	Namibia (Ende des südafrikanischen Mandats) Föderierte Staaten von Mikronesien (Ende des UN-Treuhandregimes) Vereinigung von Nord- und Südjemen zur Republik Jemen
1991	Armenien, Aserbaidschan, Estland, Lettland, Litauen, Georgien, Kasachstan, Kirgisistan, Republik Moldau, Tadschikistan, Turkmenistan, Ukraine, Usbekistan, Weißrussland (Austritt aus der Sowjetunion); Kroatien, Slowenien, Mazedonien (Zerfall Jugoslawiens)
1992	Bosnien und Herzegowina (Zerfall Jugoslawiens)
1993	Tschechische Republik, Slowakische Republik (Teilung der Tschechoslowakei) Eritrea (Sezession von Äthiopien)
1994	Palau (Ende des UN-Treuhandregimes) Walvis Bay (Walfischbucht) (von Südafrika an Namibia)
1997	Hongkong (von Großbritannien an China)
1999	Macau (von Portugal an China) Panamakanalzone (Beendigung des Pachtvertrages mit den USA)
2002	Osttimor (Ende der indonesischen Besetzung)
2006	Serbien, Montenegro (Teilung von Serbien und Montenegro/Sezession von Serbien)
2008	Kosovo (Sezession von Serbien) Abchasien, Südossetien (Sezession von Georgien)
2011	Südsudan (Sezession von Sudan)
Quelle: eigene Zusammenstellung auf der Basis von http://www.correlatesofwar.org/COW2%20Data/SystemMembership/2011/System2011.html , 6. 11. 2014	

Austritt aus der Sozialistischen Bundesrepublik Jugoslawien erklärt hatten, zerfiel das Staatswesen rasch (Austritt von Mazedonien, 19. 11. 1991, und von Bosnien und Herzegowina, 1. 3. 1992) und ist bis heute auf den Kernbestandteil Serbien geschrumpft. Der letzte Akt dieses Zerfallsprozesses war die Ausrufung der Unabhängigkeit Kosovos im Februar 2008, nachdem die Provinz seit Juni 1999 unter UN-Aufsicht gestanden hatte. Serbien hat die Abspaltung seiner Provinz nicht anerkannt, und auch im Kreise der westlichen Staaten gibt es nach wie vor erhebliche Vorbehalte gegen die Anerkennung Kosovos als selbständiger Staat. Die Regierungen Griechenlands, Rumäniens, der Slowakei, Spaniens sowie Zyperns fürchten, dass hier ein Präzedenzfall gesetzt wurde, der auch ihre territoriale Integrität in Gefahr bringen könnte. In der Tat ist Zypern seit der türkischen Invasion im Jahre 1974 zweigeteilt. Die mit Hilfe der Türkei ausgerufene Türkische Republik Nordzypern wird bis zum heutigen Tage von der internationalen Staatengemeinschaft nicht anerkannt.

Im Rückblick lässt sich feststellen, dass insgesamt die auf der Pariser Friedenskonferenz von 1919/20 wegen ihrer vielfach allein aus der Interessensphäre der Sieger getroffenen Beschlüsse über neue Grenzziehungen wenig zur Konsolidierung des Friedens in Europa und der Welt beigetragen haben. Einer der Hauptgründe für die Entfesselung des Zweiten Weltkrieges waren bekanntlich Versuche der Unterlegenen, eine Revision zu erreichen. Während für Deutschland die Grenzregelungen des Versailler Vertrages durch den Zweiten Weltkrieg längst überholt sind, trauert Ungarn nach wie vor den Gebietsverlusten (zwei Drittel seines Territoriums)

nach, die ihm durch den Vertrag von Trianon von 1920 auferlegt worden sind.

Als einen Trümmerhaufen muss man heute auch die bei der Auflösung des Osmanischen Reiches beschlossenen Grenzziehungen im Nahen Osten (Friedensvertrag von Sèvres 1920; Beschlüsse der Konferenz von San Remo 1920) bezeichnen. Großbritannien und Frankreich verfolgten bei der Festlegung der drei Staatsgebiete Irak, Libanon und Syrien in erster Linie eigene politische Machtinteressen. Den Kurden, die ihre Siedlungsgebiete in vier verschiedenen Staaten haben (Irak, Iran, Syrien, Türkei), wurde nie ein eigenes Staatswesen zugewilligt. Der Panarabismus lehnte die damals getroffenen Vereinbarungen als willkürlich ab. Und auch in der heutigen terroristischen Aufstandsbewegung »Islamischer Staat« sind Unzufriedene eine gewaltsame Allianz eingegangen, denen die hoheitliche Kraft der betroffenen Staaten nicht gewachsen ist. Es steht zu befürchten, dass jedenfalls Irak und Syrien in ihrer gegenwärtigen Gestalt nicht werden bestehen können. Auch der Libanon ist in seiner Existenz bedroht.

Auch das schwierige Verhältnis zwischen Israel und den Palästinensern geht auf die Friedensregelungen aus dem Jahre 1920 zurück. Das Gebiet mehrerer osmanischer Bezirke im Süden Syriens wurde seinerzeit unter der Aufsicht des Völkerbundes als Mandat über »Palästina« (unter Einschluss des heutigen Jordanien) an Großbritannien vergeben. Nachdem Großbritannien bereits in der Balfour-Deklaration vom November 1917 das formelle Versprechen abgegeben hatte, eine Heimstatt für das jüdische Volk zu schaffen (»national home«), folgten mehrere jüdische Einwanderungswellen in das Mandatsgebiet, zumeist ausgelöst durch Verfolgung in den Her-

kunftsländern. Auch unter dem Druck zionistischer Extremisten gab Großbritannien im Jahre 1948 das Mandat auf (14. 5. 1948), so dass die Gründung des Staates Israel durch einseitige Proklamation noch am selben Tage ermöglicht wurde. Ein von den Vereinen Nationen zuvor beschlossener Teilungsplan wurde von arabischer Seite abgelehnt. Nach dem von den arabischen Mächten gegen Israel angestrebten Krieg kam es im Jahre 1949 zu Waffenstillstandsvereinbarungen mit einer vorläufigen Grenzziehung (»Grüne Linie«). Das demnach als befriedeter palästinensischer Siedlungsraum anzusehende Gebiet innerhalb der Grünen Linie wurde von Israel im Sechstagekrieg von 1967 erobert. Es hat nach wie vor einen internationalen Status, der vom Selbstbestimmungsrecht der Palästinenser gestützt wird. Nach einem vom Internationalen Gerichtshof im Juli 2004 erstatteten Gutachten ist die dort von Israel betriebene Siedlungstätigkeit völkerrechtlich unzulässig. Bereits 135 Länder haben Palästina als Staat anerkannt. Umgekehrt gibt es aber auch bis heute eine Anzahl von Staaten, die Israel nicht anerkennen [vgl. Abbildung 1].

Afrika hat seit der Dekolonisierung in den 1960er und 1970er Jahren einen bemerkenswerten Grad territorialer Stabilität gezeigt. Auf ihrer Gipfelkonferenz in Kairo im Juli 1964 hatten die afrikanischen Staatsechefs beschlossen, die überlieferten kolonialen Grenzen nicht anzutasten. Nur zwei Staatswesen sind neu entstanden (Eritrea 1993; Südsudan 2011), deren Kampf um souveräne Selbständigkeit zu keinem Zeitpunkt von der internationalen Gemeinschaft unterstützt worden war. Die von Marokko angestrebte Annexion der Westsahara wird von den Vereinten Nationen als Verstoß

gegen das Selbstbestimmungsrecht der dort lebenden Menschen konsequent nicht anerkannt.

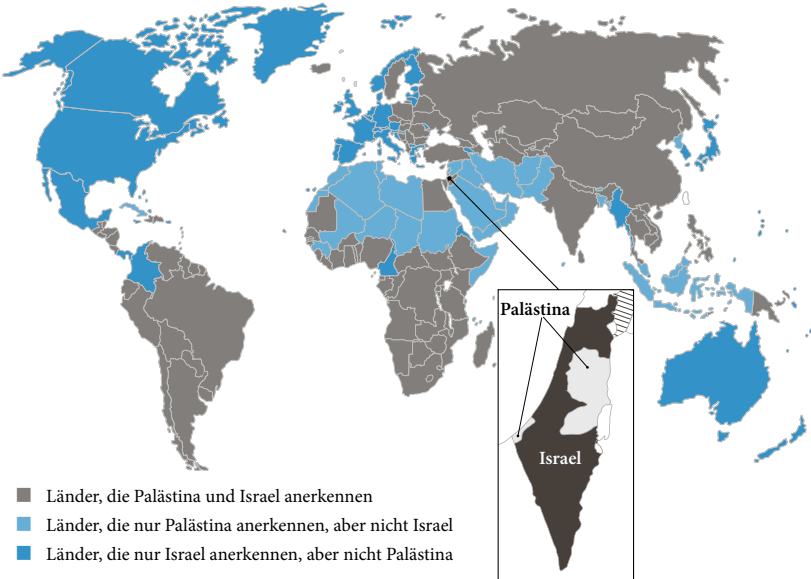
Die größte Sorge bilden derzeit die Annexionsbestrebungen Russlands. Mit Abchasien und Südossetien hat Russland sich durch militärische Intervention zwei Satellitenstaaten verschafft. Handstreichartig hat Russland sich überdies im Februar/März 2014 der zur Ukraine gehörigen Krim bemächtigt und plant offenbar weitere Annexionen im Osten der Ukraine unter offensichtlichem Verstoß nicht nur gegen das Gewaltverbot, sondern auch gegen spezifische völkerrechtliche Verpflichtungen, die es durch das Budapester Memorandum vom 5. 12. 1994 gegenüber der Ukraine übernommen hatte.

Staatsgrenzen haben in der industrialisierten Welt des Westens ihre frühere Bedeutung wegen der weitgehend anerkannten Personenfreizügigkeit in erheblichem Maße verloren. Vor allem die Europäische Union wirkt als Garant von Frieden und Sicherheit und damit auch territorialer Stabilität. Aber selbst in Westeuropa könnten in naher Zukunft traditionelle ethnische Spannungslagen zu Aufspaltungen konsolidierter Nationalstaaten führen (Spanien: Baskenland und Katalonien, Belgien: Flandern und Wallonien). Für Afrika steht ebenfalls anzunehmen, dass der Gedanke des Selbstbestimmungsrechts ungeachtet seiner engen rechtlichen Bedeutung künftig mehr Raum gewinnen und zu neuen Staatsgründungen führen wird. Leider ist die Afrikanische Union zu schwach, als dass sie in solchen Fällen eine erfolgreiche Vermittlungstätigkeit ausüben könnte.

Derzeit besteht größte Unsicherheit über die Frage, wie den Bestrebungen Russlands, jedenfalls in Europa die ter-

Abbildung 1: Auch ohne UN-Mitgliedschaft wird Palästina von einer Mehrzahl der Staaten anerkannt

Übersicht über die Länder, die Palästina *und* Israel (UN-Vollmitglied) oder nur einen der beiden Staaten anerkennen



Quelle: <http://www.jewishvirtuallibrary.org/source/Peace/recogIsrael.html>, 13.11.2014; <http://palestineun.org/about-palestine/diplomatic-relations/>, 13.11.2014; eigene Ergänzungen

territoriale Ausdehnung der Sowjetunion teilweise wiederherzustellen, Einhalt geboten werden kann. Im Kreise der westlichen Staaten fehlt jede Bereitschaft, wegen der Ukraine durch den Einsatz militärischer Mittel in einen Krieg einzusteuern. Andererseits stellt die Bündnisverpflichtung des NATO-Vertrages zugunsten auch der baltischen Staaten eine Hemmschwelle dar, die Russland wohl kaum überschreiten wird.

Allgemeine Schlussfolgerungen hinsichtlich zukünftiger Entwicklungen lassen sich kaum ziehen. Jede territoriale Situation verlangt nach gesonderter Bewertung. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen ist in sich allzu sehr zerstritten, als dass er in jeder Streitigkeit zwischen zwei Nationen einen Weg des friedlichen Ausgleichs durchsetzen könnte.

Christian Tomuschat