

Das Sezessionsverfahren in Katalonien: Verfassungsrecht vs. Völkerrecht?

 juwiss.de/122-2017/

November 24, 2017

von GEOFFREY JUCHS

Am 27.10.2017 hat das Regionalparlament von Katalonien über die Unabhängigkeit der Region abgestimmt und mit 70 zu 10 Stimmen bei 2 Enthaltungen die Unabhängigkeit Kataloniens beschlossen. Dies wirft die Frage auf, wie diese Lage juristisch zu bewerten ist.



Die Unabhängigkeitserklärung Kataloniens ist die letzte Etappe eines langjährigen und sich immer stärker intensivierenden Streits über Katalonien, der sich in den letzten Jahren immer weiter zugespitzt hat. Die Frage der Unabhängigkeit ist historisch jedoch nicht neu, wie die Unabhängigkeitserklärung von 1934 beweist. Da die Staatensukzession immer ein gravierendes Geschehen für die internationalen Beziehungen ist und üblicherweise nicht isoliert erfolgt (Dekolonisierung, Staatensukzession in Osteuropa), sodass man von Wellen von Staatensukzessionen sprechen kann, stellt sich nun hier die Frage, ob es in Katalonien um eine isolierte sog. *Freak Wave* geht, die potentiell viele Schäden generieren kann. Bevor die Lage aus einer völkerrechtlichen Perspektive zu analysieren ist, muss die interne Dimension der Sezession der Region Katalonien in den Blick genommen werden.

Die verfassungswidrige Unabhängigkeitserklärung Kataloniens

Gemäß Artikel 2 der spanischen Verfassung von 1978 stützt sich die Verfassung auf „*die unauflösliche Einheit der spanischen Nationen, gemeinsames und unteilbares Vaterland aller Spanier*“, sodass die Sezession Katalonien verfassungswidrig ist. Auch die Autonomie der Regionen, „*die Bestandteil der Nation sind*“, gibt einer Region auf keinen Fall das Recht auf Sezession. Als Konsequenz der Unabhängigkeitserklärung Kataloniens vom 27.10.2017 hat am gleichen Tag der Senat den Vorschlag der Regierung gebilligt, von Art. 155 der Verfassung Gebrauch zu machen und „*Maßnahmen [zu] ergreifen, um die Autonome Gemeinschaft zur zwangsweisen Erfüllung dieser Verpflichtungen anzuhalten und das erwähnte Interesse der Allgemeinheit zu schützen*.“ Als weitere interne Konsequenz der rechtswidrigen Unabhängigkeitserklärung hat die spanische Staatsanwaltschaft Anklage gegen den ehemaligen Präsidenten und andere Angehörige der Regionalregierung wegen Rebellion, Auflehnung gegen die Staatsgewalt und Unterschlagung öffentlicher Gelder erhoben.

Die Sezession in Katalonien als völkerrechtliches Geschehen

Aus der Unabhängigkeitserklärung Kataloniens vom 27.10.2017 folgt jedoch nicht nur ein verfassungsrechtliches, sondern auch ein völkerrechtliches Problem der Staatensukzession. Hier geht es um einen Teil eines Staates, der sich vom Staat trennen

will und sich zu einem neuen Staat und somit zu einem neuen Völkerrechtssubjekt erklärt hat. In diesem Fall geht es im völkerrechtlichen Sinne um eine Sezession.

Die Frage des Rechts auf Selbstbestimmung

Das Recht auf Selbstbestimmung der Völker ist in der Charta der Vereinten Nationen (Art. 1 Abs. 2) zu finden und ist auch durch die UN-Menschenrechtspakte von 1966 garantiert (Art. 1 IPBPR und IPWSKR). Es stellt sich jedoch die Frage, wie das Recht auszuüben und ob dieses Recht beschränkt ist.

Die Sezession in Katalonien

In einem Artikel vom 26.09.2017 hat die spanische Zeitung *El País* berichtet, dass 400 der 550 spanischen Völkerrechtsprofessoren eine Erklärung unterschrieben haben, dass das Referendum in Katalonien einer völkerrechtlichen Grundlage entbehre.

Würde es dann bedeuten, dass die Sezession in Katalonien völkerrechtswidrig wäre? Sollte sich das Recht auf Selbstbestimmung zum einen auf die Dekolonisierung und zum anderen auf Fälle schwerer Verletzung der Menschen- und Minderheitsrechten beschränken, hätte man eine klare Antwort. Es ist unstrittig, dass es im Falle Kataloniens nicht um Dekolonisierung geht, sodass diese Hypothese auszuschließen ist. Man kann zusätzlich präzisieren, dass auch in der Phase der Dekolonisierung die Frage der territorialen Integrität zu berücksichtigen war (Siehe z. B. GA, Res. 1514 (XV)). Gleichsam wird man nicht von schweren Verletzungen der Menschen- und Minderheitsrechten sprechen können. Zwar ist das Referendum verweigert worden, dies bedeutet jedoch nicht, dass bereits von schweren Verletzungen der Menschen- und Minderheitsrechten auszugehen wäre. Begrenzt auf diese zwei Aspekte wäre dann die Sezession in Katalonien völkerrechtswidrig.

Das Problem der Sezession ist jedoch ein völkerrechtliches Geschehen, das sich nicht so leicht einschränken lässt. Als bekanntes Beispiel kann hier auf das Gutachten des Internationalen Gerichtshofes (IGH) zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovos vom 22. Juli 2010 verwiesen werden. Der IGH hat festgestellt, dass die Unabhängigkeitserklärung gegen keine anwendbare Regel des Völkerrechts verstoßen hatte, ohne jedoch zu behaupten, dass es ein Recht auf Sezession gab. In dem Kosovo-Fall stand jedoch die Frage des Rechts auf Selbstbestimmung im Vordergrund und war sogar für viele Staaten, wie auch Deutschland, „als Legimitationsgrundlage für die Unabhängigkeitserklärung herangezogen worden“. Der Kosovo war fast unmittelbar von vielen Staaten anerkannt worden, obwohl Serbien dagegen protestierte und darin einen Verstoß gegen die völkerrechtlichen Prinzipien der Souveränität und der territorialen Integrität sah.

Obwohl die Unabhängigkeit des Kosovos nicht von dem Hintergrund des ehemaligen Jugoslawiens komplett getrennt werden kann, kann man sich jedoch klar die Frage stellen, warum weder die Staaten noch die Europäische Union Katalonien nicht anerkannt haben. Geht man von einem Recht auf Selbstbestimmung und von der Unabhängigkeitserklärung vom gewählten Regionalparlament aus, könnte die Souveränität und territoriale Integrität von Spanien nicht die Begründung der Verweigerung der Anerkennung Kataloniens als

Staat rechtfertigen. Dies umso mehr als der IGH in dem Gutachten zur Unabhängigkeit des Kosovos präzisiert hat: „*the scope of the principle of territorial integrity is confined to the sphere of relations between States*“ (§ 80).

Ein politisches Spiel, das die Schwächen der Demokratie aufdeckt?

Die Frage der Unabhängigkeitserklärung Kataloniens verbirgt scheinbar eher ein politisches und institutionelles Problem, von dem viele Staaten betroffen sind oder betroffen werden können: der Zusammenhang zwischen der Zentralregierung und Provinzen, Regionen und ggf. das gemeinsame Leben von Völkern in einem Staat.

Die Situation um die Frage der Unabhängigkeit Kataloniens, die sich in den letzten Monaten zugespitzt hatte, hat sich am 31.10.2017 mit der Position des ehemaligen Präsidenten der Regionalregierung, der sich bereit erklärt hat, das Ergebnis der von Madrid organisierten Neuwahlen im Dezember 2017 zu akzeptieren, entspannt. Zwar hat der ehemalige Regierungspräsident Kataloniens seine Position damit begründet, die Wahl sei eine demokratische Herausforderung, um Gewalt zu vermeiden. Dies wirft jedoch die Frage auf, wie durch einen neuen „Staat“, der sich als unabhängig erklärt hatte, die Annahme von Neuwahlen in der spanischen Region Katalonien völkerrechtlich zu rechtfertigen wäre. Mit anderen Worten wird mit diesem Vorgehen bestätigt, dass das Sezessionsverfahren faktisch scheitert. Dadurch geht es nicht um einen Misserfolg auf Grund einer eventuellen Völkerrechtswidrigkeit, sondern auf Grund einer politischen Entscheidung.

Die Unabhängigkeitserklärung Kataloniens wirft weiterhin die Frage der institutionellen Schwächen der Staaten und der Angst vor der Anerkennung eines neuen Staats innerhalb Europas auf. Einen neuen Staat in Europa anzuerkennen, könnte ein schlechtes Signal sein und vielen Staaten in Europa drohen (siehe z.B. Schottland, Flandern, Korsika, usw.), sodass die Staaten diese Freak Wave der Unabhängigkeitserklärung Kataloniens durch die Verweigerung der Anerkennung isoliert haben. Ob diese Reaktion die völkerrechtliche passende Antwort war, bleibt fraglich und könnte die überwiegende Ansicht der deklaratorischen Bedeutung der Anerkennung relativieren. Letztlich wird man auch die Frage zu beantworten haben, welches Gewicht man Demokratieerwägungen vor dem Hintergrund der Unabhängigkeitserklärung eines rechtmäßig gewählten Regionalparlaments zumisst.

Veröffentlicht unter CC BY NC ND 4.0