

Einige Einwände gegen die politische Assoziationsfreiheit

Die folgenden Kapitel sind dem Entwurf eines längeren Essays zur Theorie und Praxis der politischen Assoziationsfreiheit entnommen. Sie sind auch als Ergänzung zur folgenden Publikation zu lesen:

Burkhard Wehner. Die politische Logik der Sezession. 2018 (Springer).

Politische und moralische Einwände

Ein Konzept wie die politische Assoziationsfreiheit, zumal in ihrer erweiterten Version, provoziert Widerspruch, und die denkbaren Einwände sind zahllos. Zwar ist jedes Gegenargument letztlich ein Argument gegen Selbstbestimmung und für Fremdbestimmung, aber selbst darüber wird der Widerspruch sich hinwegsetzen. Noch immer gilt ja, wer die Einheit seines Staates in Frage stellt, in den meisten Teilen der Welt nicht als Vertreter legitimer Interessen. Umso selbstsicherer werden auch spontane Einwände wie diese vorgebracht: Das sei zu kompliziert und zu gefährlich, derart umstürzende politische Prinzipien seien, wie die Geschichte zeige, immer wieder an der Praxis gescheitert, anfängliche Faszination sei immer wieder in Ernüchterung oder bittere Enttäuschung umgeschlagen, und es sei naiv zu glauben, dies würde ausgerechnet beim Prinzip der politischen Assoziationsfreiheit anders sein. Also bleibe man besser bei den alten Prinzipien und Regeln.

Bei der Umsetzung neuer politischer Prinzipien liegt in der Tat der Teufel im Detail, und die politische Assoziationsfreiheit ist hiervon keine Ausnahme. Damit Sezessionen friedlich und schadensfrei verlaufen, bedürfte es eines – zumindest im

Geist antizipierten – klugen nationalen wie internationalen Rechtsrahmens, und es bedürfte ebenso kluger und komplexer einzelvertraglicher Vereinbarungen. Beispiele dafür, wie komplex und umfangreich detaillierte Vertragswerke über Veränderungen von Staatsgrenzen sein können, sind der Vertrag zum Austritt Großbritanniens aus der EU von 2018 und der deutsche Einigungsvertrag von 1990.

Es gibt keine politische Freiheit, mit der nicht auch Schaden angerichtet werden kann, und davon ist die politische Assoziationsfreiheit – die einfache und noch mehr die erweiterte – keine Ausnahme. Gleiches gilt aber u.a. auch für die Demokratie. In der Demokratie steht es den Bürgern z.B. frei, die Macht politischen Scharlatanen oder Schurken zu übertragen und damit wirtschaftlichen Niedergang, Krieg, Bürgerkrieg, Völkermord, Anarchie oder zivilisatorische Rückschläge heraufzubeschwören. Erschütternde Beispiele dafür gibt es in großer Zahl. Es gibt auch Beispiele dafür, dass nach den Regeln der Demokratie die Demokratie selbst abgeschafft oder ausgehöhlt wird. Dies wird aber zu Recht nicht der Demokratie als solcher zur Last gelegt. Es taugt nicht als Argument gegen das demokratische Prinzip als solches.

Ähnlich ist es mit der politischen Assoziationsfreiheit. In den Umgang mit dieser Freiheit müssten die Bürger ebenso hineinwachsen, wie sie in die Demokratie großenteils schon hineingewachsen sind. Aber so wenig, wie Irrwege und Entgleisungen der Demokratie für eine Überlegenheit autokratischer Staatsformen sprechen, so wenig sprächen Missbrauchsmöglichkeiten der politischen Assoziationsfreiheit dafür, diese zu verweigern. Wie sollte solche Verweigerung auf Dauer auch gelingen, wenn die Bürger des Potentials dieser Freiheit gewahr geworden sind? Möglich wäre dies nur im Widerspruch zum Prinzip der Selbstbestimmung. Eine demokratisch hoch zivilisierte Welt würde daher hinter eine einmal eingeführte politische Assoziationsfreiheit ebenso wenig zurückwollen, wie sie heute hinter die bestehende Demokratie zurückwill.

Trotzdem wäre ein Regelwerk der politischen Assoziationsfreiheit natürlich – wie alles nationale und internationale Recht – laufend im Lichte neuer Erfahrungen und

Einsichten zu vervollkommen. Der Zweck dieser Freiheit ist nicht darauf beschränkt, die politische Welt ein bisschen besser zu machen, als es die herrschenden Prinzipien tun, die den schleichenden dritten Weltkrieg nicht verhindert, die Unterdrückung von Minderheiten nicht beendet und Europa nicht im erhofften Maß stabilisiert haben und zudem ein wachsendes politisches Sinndefizit haben aufkommen lassen. Um diese Defizite systematisch zu überwinden, müssten auch im Rechtsrahmen der politischen Assoziationsfreiheit die politischen Risiken durch jeweils zeitgemäße nachgeordnete Regeln eingehegt werden. Auf einige dieser Risiken, reale und vermeintliche, wird im Folgenden kurz eingegangen.

Zersplitterung der politischen Landkarte

Eine der naheliegendsten Befürchtungen, die das Konzept der politischen Assoziationsfreiheit wecken könnte, betrifft die Veränderungen der politischen Landkarte. Politische Assoziationsfreiheit, könnte eingewendet werden, würde zu einer Zersplitterung der politischen Landkarte führen, und dies wäre mit unabsehbaren Risiken verbunden. Es könnte z.B. das Machtgefüge der Staatenwelt destabilisieren und damit die Sicherheit und den Frieden in vielen Teilen der Welt gefährden. Dies gälte erst recht für eine erweiterte politische Assoziationsfreiheit im Spartenstaat.

Solchen Risiken können aber, wie oben erläutert, durch geeignete nachgeordnete Regeln weitgehend ausgeschlossen werden. Anwendungsregeln, wie sie in Kap. 4 vorgeschlagen werden, würden sicherstellen, dass über Veränderungen von Staatsgrenzen nicht willkürlich und nicht unbedacht entschieden würde. Vielmehr würde Sezessionen ein anspruchsvoller mehrstufiger und dementsprechend gründlicher Entscheidungsprozess vorangehen, der für ein hohes Maß an Voraussicht sorgt. In einem solchen Prozess würden u.a. auch sicherheitspolitische Überlegungen wie von selbst breiten Raum einnehmen.

Die Veränderungen der politischen Landkarte wären unter den Bedingungen der politischen Assoziationsfreiheit zwar kaum vorhersehbar, aber auch dies ist kein

Grund, es bei der Starrheit der politischen Landkarte zu belassen. Die bestehenden Staatsgrenzen beruhen nicht auf politischen Entscheidungen, die im Licht der Herausforderungen kommender Jahrzehnte und Jahrhunderte getroffen wurden. Die dogmatische Starrheit der Staatsgrenzen hat vielmehr eine politische Landkarte bewahren helfen, die der Machtlogik früherer Jahrhunderte entsprungen ist. Erst die politische Assoziationsfreiheit könnte die Voraussetzungen dafür schaffen, dass die politische Landkarte rasch genug und auf geordnete Weise dem Wandel der politischen Bedürfnisse und Erfordernisse folgt.

Dies lässt sich leicht am Beispiel der Sicherheitspolitik veranschaulichen. Alle Bürger der Welt wollen in einem Staat leben, in dem die äußere Sicherheit gewährleistet scheint. Dieses Sicherheitsgefühl hängt von Faktoren wie der globalen und regionalen Bedrohungslage, von der Wehrhaftigkeit und auch von der inneren Stabilität des jeweils eignen Staates ab. Wenn einer dieser Faktoren sich ändert, kann daraus ein Bedürfnis nach Veränderung von Staatsgrenzen entstehen. Dies kann – bei verstärktem Bedrohungsgefühl – ein Bedürfnis nach Vergrößerung des Staates z.B. durch Zusammenschluss mit anderen Staaten sein. Es kann aber auch, bei Abschwächung der Bedrohung, das Bedürfnis nach einem Staat sein, dessen Größe weniger nach dem Kriterium der Wehrhaftigkeit bemessen ist. Dies könnte dann z.B. ein kleinerer Staat sein, den die Bürger umso leichter als politische Heimat empfinden können. Je flexibler die politische Landkarte an solche veränderten Bedürfnisse angepasst werden kann, desto sicherer könnten die Bürger sich fühlen oder desto besser politisch beheimatet. Diese Flexibilität wäre umso größer, je unmittelbarer die betreffenden Entscheidungen von den Bürgern getroffen würden.

Am flexibelsten ließe sich die politische Landkarte an veränderte Bedürfnisse natürlich im Rahmen der erweiterten politischen Assoziationsfreiheit anpassen, also in neokratischen Staatsordnungen, in denen die Staatsgrenzen z.B. nur für den Bereich Landesverteidigung verändert werden könnten. Wo äußere Bedrohungen wachsen, könnten die Bürger neokratischer Staaten sich z.B. in der Sparte Landesverteidigung mit einem Nachbarstaat vereinen, mit dessen Bevölkerung sie

sicherheitspolitische Interessen und Prinzipien teilen, und dabei könnten sie für alle anderen Politikbereiche die Staatsgrenzen unverändert lassen.

Solche Veränderungen würden, wenn die Bürger direkt hierüber entschieden, vermutlich etwas rascher und häufiger stattfinden als in den bestehenden Verhältnissen. Denkbar ist natürlich, dass dabei nicht nur notwendige Anpassungen rascher und gründlicher geschähen, sondern dass es in Einzelfällen auch zu übereilten oder unnötigen Veränderungen käme. Dieses Risiko ist aber weit geringer, als es auf den ersten Blick erscheinen mag. Auch die Bürger sind mehrheitlich keine Abenteurer, und gerade im Bereich der Landesverteidigung würden sie Staatsgrenzen nicht ohne schwerwiegenden Grund verändern wollen. Wenn aber beispielsweise das Gewicht europäischer Staaten und auch der USA im globalen Machtgefüge bedrohlich abnähme, würden die Bürger mancher europäischer Staaten früher oder später auf die Bildung eines gemeinsamen Verteidigungsstaats hinwirken wollen. Auf diese Weise könnte die verteidigungspolitische Landkarte Europas bestmöglich den Sicherheitsinteressen der Bürger folgen.

Rein theoretisch würde die politische Assoziationsfreiheit allerdings auch jede erdenkliche Zersplitterung der politischen Landkarte ermöglichen. Sie setzt weder der Gründung von Klein- und Kleinststaaten prinzipielle Grenzen noch der Einrichtung von Exklaven und Enklaven jeglicher Größe, und sie ermöglicht ebenso deren jederzeitige Aufhebung. Aber Klein- und Kleinststaaten, Exklaven und Enklaven gibt es auch in der Welt, wie sie ist, und wo die Bürger hiergegen nicht aufbegehren, gelten diese im Allgemeinen nicht als politische Problemfälle. Es gibt sogar Indizien dafür, dass die Lebenszufriedenheit der Bürger in kleinen Staaten tendenziell höher ist als in größeren. Selbst wenn die politische Assoziationsfreiheit die Zahl der Klein- und Kleinststaaten, Enklaven und Exklaven wachsen ließe, wäre dies daher alles andere als ein Unglück.

Dass dies dramatische Ausmaße annimmt, verhindert aber schon das Eigeninteresse aller Beteiligten. Wirklich eigenständige Staatengebilde müssen letztlich immer so geformt sein, dass sie aus eigener Kraft einen für die Bürger akzeptablen Wohlstand

schaffen können. Kleine Enklaven wiederum bedürfen immer einer gewissen Kooperationsbereitschaft zumindest des umgebenden Staates. Derartige Staatsgebilde können daher nur in grenzübergreifendem Einvernehmen entstehen.

Aber auch aus anderen Gründen ließe die politische Assoziationsfreiheit die Häufigkeit von Sezessionen nur moderat steigen. Zwar würde der Unmut, aus dem separatistische Neigungen entstehen, leichter entfacht, und separatistische Anliegen würden häufiger und teilweise intensiver verfolgt. Angesichts der Vielfalt der Lösungsmöglichkeiten würde aber umso intensiver über Alternativen diskutiert und verhandelt. Wo Staaten eine drohende Sezession verhindern wollen, müssten sie offen sein für alle im Rahmen der politischen Assoziationsfreiheit möglichen Lösungen oder Teillösungen. Sie würden damit separatistischem Unmut frühestmöglich vorzubeugen versuchen, und sie würden, wenn nötig, mit Separatisten gründlich über Alternativen zur vollständigen Sezession verhandeln. Auch wo die politische Assoziationsfreiheit die politische Landkarte nicht verändern würde, würde sie auf diese Weise doch eine wesentlich andere und lebendigere politische Realität schaffen.

Sezession als Entsolidarisierung

Unter den Bedingungen der politischen Assoziationsfreiheit kann es zu Sezessionen kommen, bei denen eine wohlhabende Region eines Staates sich vom weniger wohlhabenden Restgebiet löst. Dies kann der Nebeneffekt einer Sezession sein, für die primär kulturelle, ethnische, sprachliche oder anderweitige Motive bestimmend sind. Denkbar ist aber natürlich auch, dass das Hauptmotiv für eine Sezession das innerstaatliche Wohlstandsgefälle ist, oder genauer: die innerstaatliche Wohlstandsumverteilung zulasten einer wohlhabenderen Region.

Mit solchen rein ökonomisch motivierten Sezessionen wären aber nur in Ausnahmefällen zu rechnen. Sie sind zumindest überall dort schwer vorstellbar, wo ein Staatsvolk sich sprachlich, ethnisch, kulturell und durch eine lange gemeinsame

Geschichte und Tradition verbunden fühlt. Kategorisch auszuschließen wären sie dennoch nirgendwo.

Derartige Sezessionen würden als unsolidarisch empfunden und wären daher berechtigten moralische Einwänden ausgesetzt. Nach den Regeln und Prinzipien der politischen Assoziationsfreiheit könnten solche Sezessionen dennoch nicht verwehrt werden. Wohlhabende Regionen können nicht auf ewig verpflichtet sein, mit weniger wohlhabenden Regionen einen gemeinsamen Staat zu bilden. Auch innerhalb eines Staates haben weniger wohlhabende Regionen aber kein unabdingbares Recht, von wohlhabenderen Regionen alimentiert zu werden. Es ist zwar allgemeine Praxis, dass Staaten zu einem gewissen Grad auf eine Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in ihren Grenzen hinwirken und damit auch Wohlstand interregional umverteilen, aber politisch verlässlich ist dies nicht. Der Umfang solcher Umverteilung hängt, soweit diese nicht politisch verschleiert wird, letztlich vom regionenübergreifenden Solidarempfinden der Bürger ab.

Solches Solidarempfinden ist in der Regel historisch gewachsen, aber es kann sich trotzdem wandeln. Haben die Bürger einer wohlhabenden Region das Gefühl, dass ihre Solidarität von der Politik überstrapaziert wird, kann dies ihr spontanes Solidarempfinden gegenüber ärmeren Regionen schwächen. In der wohlhabenden Region kann dann auch der Eindruck aufkommen, die weniger wohlhabenden Regionen hätten sich der empfangenen Solidarleistungen nicht würdig erwiesen, sie hätten es sich in der Rolle als Subventionsempfänger bequem gemacht und sie bemühten sich zu wenig, aus dieser Rolle herauszuwachsen. Dies kann auf lange Sicht auch Differenzen in der politischen Kultur und damit verbundene Entfremdungen zwischen Regionen eines Staates aufkommen lassen. Auch enttäushtes Solidarverhalten kann so zum Nährboden für sezessionistische Neigungen werden. Ähnliches war in jüngerer Zeit in Norditalien zu beobachten.

Auch in einer Welt der politischen Assoziationsfreiheit würden solche Entfremdungstendenzen aber nur ausnahmsweise in Sezessionen münden. Die Schwelle zur Sezession wäre zwar herabgesetzt, aber dies würde zunächst einmal nur die Verhandlungspositionen zwischen dem Zentralstaat und einer trennungsgeneigten wohlhabenden Region verändern. Der Zentralstaat stünde unter verstärktem Druck, die aus der wohlhabenden Region abfließenden Solidarleistungen neu zu bemessen und in den Konditionen anzupassen. Er könnte zur Abwendung einer Sezession z.B. mit veränderten Anreizen die Eigenverantwortung ärmerer Regionen stärken und auf die innerstaatliche Migration zugunsten ärmerer Regionen einwirken. Auf diese Weise trüge die politische Assoziationsfreiheit zumindest indirekt dazu bei, Regionen und damit ggf. auch ganzen Staaten aus wirtschaftlicher Stagnation herauszuhelfen, ohne dass von dieser Freiheit wirklich Gebrauch gemacht würde.

Es gäbe aber natürlich auch Fälle, in denen die Solidarität zwischen reichen und armen Regionen letztlich doch zu schwach wäre, um den gemeinsamen Staat – bzw. den gemeinsamen Solidarstaat – bewahren zu können. In solchen Fällen kann sich eine Sezession aber auch positiv auf das Solidarempfinden auswirken und gerade den am wenigsten wohlhabenden Bevölkerungsteilen Vorteile bringen. Wird nämlich ein Staat, in dem die spontane Solidarität unter den Regionen schwach ist, in zwei kleinere Staaten geteilt, dann wäre in diesen beiden kleineren Staaten der solidarische Zusammenhalt zumindest tendenziell stärker als im vorher vereinten. Dieser gestärkte solidarische Zusammenhalt würde dann nicht nur die emotionale Bindung der Bürger an ihren Staat verbessern, sondern vor allem würde er auf eine wirksamere innerstaatliche Umverteilung zugunsten der Bedürftigsten hinwirken. Die politische Assoziationsfreiheit ließe daher die Politik insgesamt keineswegs weniger solidarisch werden.

Es lohnt sich, in diesem Zusammenhang einen möglichen Extremfall unsolidarischer Sezessionen gesondert zu betrachten. Den Fall nämlich, dass eine sehr kleine, aber an wertvollen Bodenschätzen außerordentlich reiche Region sich für unabhängig erklärte, um diese Bodenschätze allein ausbeuten zu können. Die Staatengemeinschaft hätte natürlich ein legitimes Interesse daran, dass kein solches Beispiel je Schule machte. Dies könnte letztlich dazu führen, dass sich auf der Welt immer mehr rohstoffreiche Kleinstaaten nach der Art superreicher arabischer Emirate ausbreiteten.

Die oben skizzierten Regeln der politischen Assoziationsfreiheit würden allein nicht ausreichen, um solche Extremfälle auszuschließen. Daher könnten Ergänzungen dieses Regelwerks erwogen und entwickelt werden, die solchen Auswüchsen Grenzen setzen. Sezessionen, die allein der unsolidarischen Ausbeutung von Bodenschätzen dienen, könnte aber auch mit Regeländerungen in einem ganz anderen Bereich vorgebeugt werden, nämlich in der Eigentumsordnung. Stark veränderte Anreize könnten z.B. mit einer globalen Eigentumsordnung geschaffen werden, die das Eigentum an Bodenschätzen nicht mehr den Staaten zuspricht, unter deren Territorium diese Bodenschätze sich zufällig befinden. Eine solche globale Eigentumsordnung könnte analog zu bestehendem nationalen Recht entwickelt werden, das die Rechte an Bodenschätzen nicht einzelnen Grundstückseigentümern verleiht, sondern dem Staat und damit all seinen Bürgern. Analog hierzu könnten in einer neuen globalen Rechtsordnung die Rechte zumindest für noch nicht erschlossene Bodenschätze der Staatengemeinschaft als ganzer übertragen werden. Je größer die Abhängigkeit von importierten Rohstoffen weltweit wird, desto dringender würde eine derartige Regelung benötigt, um zwischenstaatlichen Verteilungskämpfen vorzubeugen.

Noch ist zumindest für das laufende Jahrhundert kaum vorstellbar, dass die Staaten dieser Welt je einvernehmlich eine solche Regelung annähmen. Je größer aber die

gegenseitigen Abhängigkeiten in einer global verflochtenen Welt werden, desto größer wird die ökonomische Verletzlichkeit aller Staaten und desto größer daher auch der Druck, sich auf gemeinsame neue Regeln in dieser Frage zu einigen. Insofern ist zumindest nicht für alle Ewigkeit auszuschließen, dass die Staatengemeinschaft sich auf so unerhörte Dinge zubewegt wie ein globales Kollektiveigentum an Bodenschätzen.

Erratische Grenzveränderungen

Je freier die Grenzen von Sezessionsgebieten gezogen werden können, je weniger dafür noch gegenwärtige oder historische Grenzen größerer Gebietskörperschaften maßgeblich sind, desto schwerer wird es, über diese Grenzen politisch stabile Entscheidungen herbeizuführen. Desto größer wird daher auch das Risiko, dass solche neu gezogenen Grenzen nachträglich angefochten werden und durch Nachfolgesessionen korrigiert werden müssen. Dies legt die Befürchtung nahe, dass die politische Assoziationsfreiheit häufige erratische Grenzkorrekturen mit sich brächte und die politische Landkarte demzufolge kaum je zur Ruhe käme.

Dies könnte man als den Preis betrachten, der für den enormen Gewinn an Freiheit und Frieden durch die politische Assoziationsfreiheit nun einmal zu zahlen sei. Man könnte dies damit begründen, die optimale Abgrenzung von Sezessionsgebieten sei eben nicht ein für alle Mal präzise und einvernehmlich zu bestimmen, und auch wenn dies zu gewissen Komplikationen führe, spreche dies nicht gegen die politische Assoziationsfreiheit. Es mache sie nur umso interessanter.

Richtig daran ist, dass politische Assoziationsfreiheit die Häufigkeit nicht nur von Sezessionen, sondern auch von darauf folgenden Grenzkorrekturen tendenziell erhöhen würde. Die oben vorgeschlagenen Verfahrensregeln würden aber dafür sorgen, dass auch solche nachträglichen Korrekturen nicht unbedacht erfolgen und damit nicht häufiger, als die Bürger es sich wünschen. Deren Häufigkeit hinge wesentlich davon ab, wie sorgfältig die ursprüngliche Abgrenzung von Sezessionsgebieten vorgenommen würde. Würde hierbei die oben vorgeschlagene

Verfahrensregel eingehalten, dass weit vor einer Sezessionsentscheidung erst einmal ein Entscheidungsprozess über die Abgrenzung des Sezessionsgebiets voranzugehen hätte, würde allein dadurch der spätere Bedarf an nachträglichen Grenzkorrekturen minimiert. In diesem Entscheidungsprozess würde gründlich darüber diskutiert, wo eine geplante neue Grenze später von einer lokalen Mehrheit in Frage gestellt werden könnte. Ein darauf folgendes Referendum über den Grenzverlauf würde dann schon genaueren Aufschluss darüber geben, wo es im geplanten Sezessionsgebiet an Zustimmung mangeln könnte. Dies gäbe Gelegenheit, den geplanten Grenzverlauf anzupassen und darüber erneut zu beschließen. Am Ende würden dann nur solche Sezessionen zur Abstimmung gestellt, deren Grenzen aller Voraussicht nach auf absehbare Zeit Bestand hätten.

Nach den oben vorgeschlagenen Regeln würde darüber hinaus ein Sezessionsbeschluss erst dann gültig, wenn er in einem zweiten, in wohlbemessenem Zeitabstand durchgeführten Referendum bestätigt würde. Mit diesem – insgesamt mindestens drei Referenden umfassenden – Verfahren wäre gewährleistet, dass über Sezessionen mit größtmöglicher Rationalität und Voraussicht entschieden würde. Dies betrifft das Ob und ebenso das Wann und Wie einer Sezession und damit auch die Abgrenzung des Sezessionsgebiets. Im Rahmen der erweiterten politischen Assoziationsfreiheit wären gleichartige Regeln natürlich auch für Sezessionsentscheidungen anzuwenden, die nur für einzelne Politikbereiche gelten sollen.

Wie wichtig es wäre, politische Assoziationsfreiheit in einem solchen Regelungsrahmen zu praktizieren, lässt sich auch an jüngeren Ereignissen wie dem Brexit ermesen. Das britische Referendum über den Austritt aus der EU war ein momentanes Stimmungsbild mit knappem Ausgang, bei dem in einigen Regionen klare Mehrheiten gegen den Austritt aus der EU votierten. Dies löste natürlich Diskussionen u.a. darüber aus, ob das Referendum dem Austrittsentscheid die nötige Legitimität verliehen hatte und ob es womöglich durch eine Parlamentsentscheidung widerrufen werden sollte. Erst im Nachhinein wurde auch darüber nachgedacht, ob

die Grenze zwischen Nordirland und der Republik Irland auch als Außengrenze zur EU eine offene Grenze bleiben könne. Das Brexit-Referendum schuf insofern weder klare Verhältnisse noch stiftete es politischen Frieden, und damit hat es ein elementares Regeldefizit offengelegt. Es war ein Ereignis im Sinne der politischen Assoziationsfreiheit, aber es hat letztlich nur gezeigt, welche Verwirrung eine halbherzige und dilettantische Einlassung auf diese Freiheit anrichten kann.

Die Rolle historischen Unrechts

Staatsgrenzen können verändert werden, um das Problem unfreiwilliger Staatszugehörigkeit zu lösen. Staatsgrenzen können aber von Bürgern und Politikern auch aus ganz anderen Gründen in Frage gestellt und bekämpft werden. Eine herausragende Rolle spielt hierbei historisches Unrecht.

Bürger und Politiker eines Staates könnten sich u.a. dann auf historisches Unrecht berufen, wenn Angehörige der eigenen Ethnie im Lauf der Geschichte gewaltsam aus ihrem angestammten Gebiet vertrieben wurden und danach andere Ethnien dorthin eingedrungen sind. Würden in solchen historisch umstrittenen Gebieten Referenden über die Staatszugehörigkeit durchgeführt, hätte dies nur begrenzte friedensstiftende Wirkung. Die Ergebnisse würden von denen, die sich oder ihre Vorfahren als Opfer historischen Unrechts sehen, nicht als legitim anerkannt. Aus deren Sicht würde eine Anerkennung solcher Referenden historisches Unrecht zementieren.

Eine mögliche Schlussfolgerung hieraus wäre, die politische Assoziationsfreiheit mit einem Anspruch auf Korrektur solchen historischen Unrechts zu verbinden. Solche Ansprüche ließen sich aber vermutlich kaum je in allgemein anerkannte Regeln fassen. Diese Ansprüche sind umso schwerer verbindlich zu definieren, je weiter das zu korrigierende Unrecht zurückliegt. Am schwierigsten sind jene Fälle, in denen Unrecht, das auf der einen Seite an lebenden Generationen verübt wurde, gegen Unrecht aufgerechnet werden soll, das auf der Gegenseite vergangene Generationen erlitten haben.

Solches historische Unrecht, einseitig wie gegenseitig zugefügtes, kann das politische Bewusstsein über Generationen und Jahrhunderte prägen, es in Kategorien von Rache und Revanche befangen halten und sogar jegliches Vorstellungsvermögen für friedliche und einvernehmliche Lösungen untergraben. In solchen Fällen sind die Konflikte um Staatsgrenzen und Staatszugehörigkeiten nicht allein in Denk- und Handlungsmustern der politischen Assoziationsfreiheit lösbar. Dort bedürfte es zur Konfliktlösung nicht nur einer kollektiven therapeutischen Läuterung, sondern auch äußere Umstände müssten sich zuvor ändern.

Die aktuellsten Beispiele hierfür finden sich im Nahen Osten. Wo Millionen Menschen auf der Flucht sind, in Flüchtlingslagern oder sonstigen Provisorien fern ihrer eigentlichen Heimat leben oder in einer neuen Heimat auf die ersehnte Rückkehr in ihre alte Heimat warten, hätten nach den obigen Regeln durchgeführte Referenden über künftige Staatsgrenzen wenig Aussagekraft. Hier müsste erst einmal Klarheit darüber geschaffen werden, wer an welchem Ort an solchen Referenden teilnehmen dürfte. Schon dies könnte mancherorts nicht ohne Umsiedelungen zu erreichen sein. Schon die Auseinandersetzung hierüber könnte unter solchen Umständen neue Gewaltkonflikte heraufbeschwören.

Auch und gerade in solchen von historischem Unrecht geprägten Konflikten kann es am Ende aber keinen dauerhaften Frieden geben, der nicht zumindest dem Geist der politischen Assoziationsfreiheit entspräche. Den Weg zu solchem Frieden kann nur eine tiefgreifende Bewusstseinsveränderung ebnen, und er wäre entsprechend lang und mühsam. Wie aber die lange Geschichte gescheiterter, immer wieder in Krieg und Bürgerkrieg mündender Konfliktlösungsversuche in der Nahostregion zeigt, ist jeder vermeintlich einfachere Weg ein gefährlicher Irrweg.

Dies trifft auch und ganz besonders für den Konflikt um Israel und Palästina zu. Gerade hier sind die gegenseitigen Ansprüche von so viel realem und vermeintlichem historischem Unrecht und von so sehr vom Denken und Fühlen in Kategorien von Revanche und Rache und von Hass und Herablassung geprägt, dass eine Vernunftgeburt wie die politische Assoziationsfreiheit allein keinen

Lösungsweg weisen kann. Auch hier sollte eine Befriedung im Geist der politischen Assoziationsfreiheit das ultimative Ziel sein, aber die Frage, wer seine diesbezüglichen Rechte an welchem Ort wahrnehmen dürfte, ob und wo also z.B. Flüchtlinge und ggf. auch deren unmittelbare Nachfahren über Staatsgrenzen abstimmen dürften, müssten am Anfang der Friedensbemühungen stehen.

Der israelisch-palästinensische Konflikt hat zwar große Gemeinsamkeiten mit anderen unauflöslich erscheinenden Konflikten um Staatsgebiete, aber er gilt doch aus gutem Grund auch als einzigartig. An diesem Konflikt schienen bisher alle politische Rhetorik und alle Theorie abzuperlen, und er erschien zu kompliziert, als dass gewöhnliche Politik ihn lösen könnte. Zugleich schien es, dass die Welt und die unmittelbaren Konfliktparteien, also Israel, die Palästinenserorganisationen und deren Unterstützerstaaten, sich mit der Unlösbarkeit des Problems im Grunde abgefunden hatten. Permanente Terrorangst, sich wiederholende begrenzte Kriege, permanent scheiternde, weil als oberflächlich erkannte Vermittlungsversuche anderer Staaten und sogar die Empörung der Konfliktparteien übereinander waren fast zur Routine geworden.

Dabei verfestigten sich auch die konflikttreibenden Vorurteile. Dazu gehörte, dass die israelische Seite unter Berufung auf ihr überlegenes zivilisatorisches Niveau meinte, ein Terroropfer auf der eigenen Seite sei moralisch gegen Dutzende oder Hunderte Terroropfer auf der Gegenseite aufzuwiegen. So verharrten die Parteien in gegenseitigem sprachlosem Misstrauen und in grotesker Missgunst. Der Friedenswille trat sogar hinter die Angst zurück, in einem eventuellen Friedensprozess könnte die Gegenseite einen unverdienten Vorteil erringen, und auf beiden Seiten galten Menschen, die auch nur in Gedanken neuartige Friedenskompromisse erkunden wollten, als Verräter. Beide Konfliktparteien, Israelis wie Palästinenser, reklamierten dabei für sich, dass ihre Militanz der Korrektur erlittenen historischen Unrechts diene. Beide Seiten sahen vor allem sich selbst in der Opferrolle, und beide wollten diese ihre besondere Opferrolle von der jeweils anderen Seite anerkannt sehen. Die Israelis leiteten hieraus her, dass der

gewaltsam erkämpfte Status quo allenfalls ein moralischer Gleichstand sei, die Palästinenser, dass der Staat Israel ewig auf moralischem Unrecht gegründet bleiben werde.

Natürlich ist das von beiden Seiten erlittene historische Unrecht unbestreitbar. Aber welche Rolle die daraus hergeleiteten Ansprüche in einer Friedenslösung spielen könnten, wie sie zu bemessen, zu gewichten und möglicherweise gegeneinander aufzurechnen wären, darüber ließ das herrschende Bewusstsein keinen rationalen Dialog zu.

Illusionen darf man sich in dieser Hinsicht weniger denn je machen, denn ein friedensfördernder Bewusstseinswandel rückt hier allein durch demographische Entwicklungen in noch weitere Ferne. Bestehende Trends zeigen an, dass das demographische Gewicht orthodoxer Fundamentalisten zumindest in den kommenden Jahrzehnten auf beiden Seiten, israelischer wie palästinensischer, weiter wachsen wird. Dies macht politische Mehrheiten für eine moderate und vorausschauende Verständigungspolitik noch unwahrscheinlicher.

Dies gilt zumindest, wenn die äußeren Umstände bleiben wie sie sind. Unter den gegebenen Umständen wird der Konflikt noch immer so ausgetragen, als könne er von der einen oder anderen Seite gewonnen werden. Als könnten militärische Drohung, Terror, Sanktionen und dergleichen der einen oder anderen Seite dauerhafte Vorteile verschaffen. Erst wenn auf beiden Seiten, von Bürgern und Politikern, anerkannt würde, dass dieser Konflikt von niemandem gewonnen werden kann und alles weitere Kämpfen insofern aussichtslos wäre, könnten die Beteiligten politisch zur Besinnung kommen. Die Voraussetzung hierfür wäre, dass beide Seiten einander vernichten könnten und sie dies voneinander wüssten. Die Bereitschaft zur gegenseitigen Verständigung könnte also nur aus der Fähigkeit zur gegenseitigen Vernichtung erwachsen. Nur ein solches Gleichgewicht des Schreckens könnte alte Dogmen und Denkmuster verblassen lassen.

Aber selbst dann würden neue theoretische Konzepte und Regelvorschläge allein nicht ausreichen, um die politische Praxis in einem solchen Konflikt zu ändern. Auf dem langen Weg zu einer vernunftgesteuerten Lösung könnte daher der Symbolpolitik eine herausragende Rolle zukommen. Dabei könnte z.B. Willy Brandts Kniefall in Warschau im Jahr 1970 ein beispielgebendes Ereignis sein.

Letztlich dürfte kaum je ein aussichtsreicher Friedensprozess in Gang kommen, wenn der Staat Israel sich nicht dazu bekennte, dass er tatsächlich auf historischem Unrecht gegründet ist. Der Part der palästinensischen Seite wäre es dann, das vom jüdischen Volk erlittene historische Unrecht in vergleichbarer Weise anzuerkennen. Für ein solches Szenario muss man allerdings die politische Phantasie sehr weit strecken bis hin zum zeitgleichen Auftreten eines palästinensischen Gandhi und eines israelischen Willi Brandt auf der politischen Weltbühne. Nur wenn dieses höchst Unwahrscheinliche einträte, würde um den Frieden nicht mehr so kompromisslos gerungen wie in der Vergangenheit. Dann würden Friedenslösungen nicht an ein paar Quadratkilometern strittigen Territoriums scheitern und nicht an ein paar Milliarden Dollar Ausgleichs- und Wiedergutmachungszahlungen. Dann würde es auch viel Hilfe von Drittstaaten geben.

Natürlich wäre schon der Frieden an sich, wie immer er im Detail ausgestaltet wäre, für beide Seiten ein unschätzbare Gewinn. Auf israelischer Seite käme hinzu, dass die enormen Kosten der Landesverteidigung dauerhaft reduziert werden könnten. Eine Lösung des Konflikts brächte also für Israel auch materiell eine "ewige" Friedensdividende mit sich. Auf palästinensischer Seite stünde dem kein Vorteil in vergleichbarer Höhe gegenüber. Insofern könnte Israel in Friedensverhandlungen einen Großteil seiner erwarteten "ewigen" Friedensdividende als Ausgleichs- und Wiedergutmachungsleistung anbieten. Dabei läge es auch im israelischen Interesse, wenn dies keine

einmalige Leistung wäre, sondern eine jahrzehnte- oder womöglich generationenlange Anschubförderung für einen dauerhaft lebens- und leistungsfähigen palästinensischen Staat.

Den größeren Gewinn aus einer solchen Friedenslösung würden zu Recht die Palästinenser ziehen, und dies stünde ihnen umso mehr zu, je weniger Territorium ihnen von Israel zurückgegeben würde. Die Palästinenser bekämen einen gesicherten eigenen Staat in zumutbaren Grenzen, und dieser hätte durch die großzügige Anschubförderung eine gute Entwicklungsperspektive. Es mag noch schwer vorstellbar sein, dass Palästinenser sich historisch begründete Gebietsansprüche je mit Geld und geldwerten Leistungen abkaufen lassen, aber unter den Bedingungen gegenseitiger Vernichtungsfähigkeit könnte sich dies in Zeiträumen von mehreren Generationen doch ändern.

Zu bedenken wäre in einem solchen Friedensprozess allerdings auch, dass Verpflichtungen aus einem Friedensabkommen verlässlich erfüllbar und entsprechend realistisch bemessen sein müssten. Ein warnendes Beispiel hierfür sind die überfordernden Bedingungen, denen Deutschland nach dem Ersten Weltkrieg im Versailler Friedensvertrag unterworfen wurde. Dies zeigt, wie scheinbar einvernehmliche, aber unrealistische Friedenslösungen in neue Aggression und neue Kriege münden können. Auch ein falscher israelisch-palästinensischer Frieden könnte solche zerstörerischen Prozesse in Gang setzen.

Risikolos wäre also auch ein so anspruchsvoll angelegter Friedensprozess nicht, aber umso größer sind die damit verbundenen Chancen. Eine so entstandene gelungene Friedenslösung könnte in vielerlei Hinsicht Maßstäbe setzen. Sie könnte insbesondere Orientierungen dafür geben, ob und wie historisches Unrecht in künftigen Friedensprozessen berücksichtigt und nach welchen Kriterien hierfür Wiedergutmachung geleistet werden sollte. Eines der naheliegenden Kriterien in diesem Zusammenhang wäre, dass jüngerer,

an lebenden Generationen begangenes Unrecht schwerer zu gewichten ist als früheres.

Letztlich werden es immer die kompliziertesten und anspruchsvollsten Konflikte sein, aus denen die wichtigsten friedenspolitischen Lehren gezogen werden können. Zu diesen schwierigen Fällen gehören historisch stark vorbelastete wie der israelisch-palästinensische, aber kaum weniger schwierig sind andere Konflikte in der Nahost-Region. Den meisten dortigen Konflikten ist gemein, dass ihnen ein falscher Frieden mit voreilig gezogenen Staatsgrenzen vorangegangen ist. Auch und besonders im Nahen Osten führten wurden bis in die jüngste Zeit nach Kriegen veränderte Verhältnisse etabliert, die einen möglichen späteren Korrekturbedarf von Staatsgrenzen ignorierten und daher nur brüchigen Frieden schaffen konnten.

Dies kann sich erst ändern, wenn bei der Lösung solcher Konflikte die politische Assoziationsfreiheit zumindest als Leitidee und Fernziel eine Rolle spielt. Wenn also klar ist, dass über eventuell strittig werdende Staatsgrenzen künftig so freiheitlich und demokratisch entschieden wird, wie die Regeln der politischen Assoziationsfreiheit es ermöglichen.

Parallelgesellschaften

Selbst wenn Staatsgrenzen mit den oben dargestellten Verfahren dem Bürgerwillen immer wieder bestmöglich angepasst würden, könnte es trotzdem noch Minderheiten geben, die ihre Staatszugehörigkeit als Unglück empfinden. Dies kann besonders dort der Fall sein, wo einander ablehnende Bevölkerungsgruppen geographisch stark durchmischt sind. In solchen Fällen kann das gegenseitige Unbehagen und Abgrenzungsbedürfnis nicht oder kaum durch Grenzkorrekturen gelindert und gelöst werden. Es kann daraus dann auch kein Separatismus im üblichen Wortsinn entstehen.

Trotzdem können Abgrenzungsbedürfnisse dieser Art den inneren Frieden eines Staates erheblich gefährden. Eine der möglichen Folgen ist, dass Minderheiten so genannte Parallelgesellschaften bilden, die sich, sei es aus kulturellen, konfessionellen, ethnischen oder sonstigen Motiven, von der Mehrheitsgesellschaft abgrenzen wollen.

Solchen Parallelgesellschaften steht die jeweilige Mehrheitsgesellschaft zumeist mit Misstrauen und Missachtung bis hin zur Feindseligkeit gegenüber. Je selbstbewusster eine solche Parallelgesellschaft sich geriert, desto mehr Ablehnung kann sie erfahren. Desto vehementer fordert die Mehrheit zumeist auch deren Integration und Assimilation ein.

Ein besonders drastisches Beispiel dafür, wie schwer diese Probleme mit herkömmlichen politischen Mitteln lösbar sind, sind der Staat und die gleichnamige Föderation Bosnien-Herzegowina. Dort bilden Bosniaken, Serben und Kroaten de facto je eigene Parallelgesellschaften. Deren friedliche Koexistenz konnte bisher nur durch ausländisches Militär gesichert werden und dadurch, dass dort die UNO einen Teil der Staatsgewalt ausübt. Der Gesamtstaat Bosnien-Herzegowina wurde zwar auf weltweit einzigartige Weise in kleine Territorien mit möglichst klaren ethnischen und konfessionellen Mehrheiten gegliedert, aber selbst dadurch wurde dort das Problem der Parallelgesellschaften nicht gelöst. Es gilt zwar – nach Jahrzehnten internationalen Engagements – als deutlich entschärft, aber dies ist nicht nur politischer Gestaltung zu verdanken, sondern es ist auch Ergebnis spontaner Abwanderungsprozesse.

Solche Beispiele legen eine scheinbar unbequeme, mit den herrschenden politischen Dogmen schwer vereinbare Schlussfolgerung nahe. Sie zeigen, dass die Integration, Assimilierung und Befriedung von Minderheiten auch mit den denkbar komplexesten politischen Strategien und auch unter jahrzehntelanger Aufsicht wohlmeinender Fremdmächte nicht erzwingbar ist. Was aber politisch nicht erzwungen werden kann, das sollte politisch auch nicht versucht werden. Jeder solche Versuch schafft neues Misstrauen und neue Entfremdung und schürt oder verfestigt damit Konflikte. Eine

erfolgsversprechendere Minderheitenpolitik müsste sich daher andersartiger Lösungsansätze bedienen. Auch hierfür bieten sich Verfahren an, die zumindest dem Geist der politischen Assoziationsfreiheit entsprechen.

Politische Assoziationsfreiheit ist die Entscheidungsfreiheit der Bürger darüber, mit wem sie gemeinsam einen Staat bzw. eine Staatssparte betreiben wollen. Die oben dargestellten Lösungsansätze gehen davon aus, dass jeder Staat bzw. jede Staatssparte für ein je eigenes abgegrenztes Staatsgebiet zuständig ist. Auf ein und demselben Gebiet könnten demnach z.B. nicht mehrere Staaten zugleich Kultur- und Bildungspolitik betreiben.

Auf den ersten Blick mag dies eine Selbstverständlichkeit sein, aber es ist mit einer folgenschweren Einschränkung in der freien Wahl der Staatszugehörigkeit verbunden. Diese Wahlfreiheit würde wesentlich erweitert, wenn – zumindest in einzelnen Politikbereichen – auf ein und demselben Staatsgebiet nicht nur ein Staat politische Zuständigkeiten haben könnte. Genau hierfür ergäben sich realistische Möglichkeiten in einer neokratischen Staatsordnung. In einem solchen System könnten auf ein und demselben Staatsgebiet z.B. verschiedene Kulturkreise je eigenständige Staatssparten für Kulturpolitik einrichten, und diese Sparten könnten sich durch je eigenständige zweckgebundene Kultursteuern finanzieren.¹ Jede dieser Kultursparten würde also von ihren Bürgern, d.h. in ihrem Kulturkreis, ihre eigenen Steuern erheben. Auf diese Weise könnten Minderheiten eine vollständig eigenständige Bildungs- und Kulturpolitik betreiben, ohne sich dafür ein eigenes Staatsgebiet erkämpfen zu müssen. Verschiedene Kulturkreise könnten sich also auf einem gemeinsamen Staatsgebiet als Parallelgesellschaften je eigenständig spartenstaatlich organisieren und als solche friedlich mit- bzw. nebeneinander leben. Es könnte dann auch im wohlverstandenen Eigeninteresse einer kulturellen Mehrheitsgesellschaft sein, staatlich eigenständige Parallelgesellschaften von

¹ S. hierzu u.a. Wehner (1995), Kap. 11.

Minderheiten nicht nur zu ermöglichen und zu dulden, sondern sie zumindest temporär auch aktiv zu fördern.

Die Bereitschaft, sich auf solche Weise bei aller Verschiedenheit der Einstellungen, Traditionen, Lebensstile, Wertvorstellungen und Interessen ein gemeinsames Staatsgebiet friedlich zu teilen, wäre natürlich an Voraussetzungen gebunden, die längst nicht in allen Teilen der Welt gegeben sind. Zu diesen Voraussetzungen gehört ein Mindestmaß an politischer Zivilisierung und Regeltreue. Wo das Verhältnis zwischen Bevölkerungsgruppen noch von spontanen Abgrenzungsinстинkten und der Erinnerung an gegenseitig zugefügtes historisches Unrecht beherrscht wird, können alle Versuche eines konfliktfreien Miteinanders auf gemeinsamem Territorium zum Scheitern verurteilt sein. In manchen solcher Fälle könnte es dauerhaften Frieden tatsächlich nur dann geben, wenn die Bevölkerungsgruppen sich letztlich kein gemeinsames Territorium mehr teilten. Aber selbst für solche Fälle wären Lösungen denkbar, die vom Geist der politischen Assoziationsfreiheit inspiriert sind.

Die Rolle freiwilliger Umsiedelung

In den meisten Fällen dürften die Probleme unfreiwilliger Staatszugehörigkeit nach den oben beschriebenen Regeln vollständig lösbar sein. Es kann aber Fälle geben, in denen keine denkbare Konstellation von Staatsgrenzen und keine Einrichtung eigenständiger Parallelgesellschaften den Frieden sichern würde, in denen also danach weiterhin Bevölkerungsgruppen einander unversöhnlich gegenüberstünden. Würden aber alle oben beschriebenen Möglichkeiten der politischen Assoziationsfreiheit ausgeschöpft, dann wären solche Fälle zumeist lokal begrenzt und weltpolitisch unbedeutend.

Zudem könnten manche dieser Konflikte auf sehr lange Sicht, über Zeiträume von Generationen und Jahrhunderten, ohne viel politisches Zutun verblasen. Abgelehnte Minderheiten könnten sich allmählich doch zunehmend integrieren, sich assimilieren oder auch durch Abwanderung schrumpfen, und all dies würde ihre Akzeptanz

erhöhen. Aber diese Prozesse wären in zu vielen Fällen zu ungewiss, zu lang und zu leidvoll, als dass dafür nicht doch politische Lösungsansätze gesucht werden sollten. Ein mögliches Mittel, um auch in solchen Fällen unfreiwillige Staatszugehörigkeiten zu überwinden, ist freiwillige Umsiedelung. Wenn alle anderen Möglichkeiten innerstaatlicher Befriedung erschöpft sind, kann immer noch versucht werden, unversöhnte Bevölkerungsgruppen räumlich voneinander zu trennen.² Solche Umsiedelungen könnten dann eine notwendige Ergänzung einer freiheitlichen Neuordnung von Staatsgrenzen und Staatszugehörigkeiten sein.

Herkömmlichem friedenspolitischen Denken ist Umsiedelungspolitik als Konfliktlösungsinstrument eher fremd, und dies hat gute historische Gründe. Wo in der Vergangenheit innerstaatliche Konflikte Umsiedelungen zur Folge hatten, geschah dies in der Regel zwangsweise in Form von Vertreibungen bis hin zu ethnischen Säuberungen. Freiwillig können solche Umsiedelungen nur sein, wenn sie nicht durch Ablehnung und Unterdrückung bewirkt sind. Aufgabe der Politik wäre es daher, in solchen Fällen Anreize zu schaffen, die eine eigentlich ungewollte Umsiedelung zu einer freiwilligen machen. Auf einfachste Weise ließe sich dies natürlich mit materiellen Anreizen erreichen. Hoch genug bemessen, könnten solche Anreize zum notwendigen befriedenden Bevölkerungsaustausch anstiften, d.h. zu freiwilligen Umsiedelungen in eine oder beide Richtungen über eine bestehende oder neu zu schaffende Staatsgrenze hinweg.

Solche belohnten Umsiedelungen könnten befriedete Lebensverhältnisse für alle schaffen helfen, auch wenn nur ein Teil der Berechtigten daran teilnähme. Dies kann deswegen so sein, weil ungeliebte Bevölkerungsgruppen zumindest tendenziell umso weniger Ablehnung erfahren, je weniger zahlreich sie sind. Je unversöhnlicher Bevölkerungsgruppen einander anfänglich gegenüberstehen, desto stärker kann dieser versöhnende Effekt sein. Im Gesamtkonzept der politischen

² Zur weiteren Begründung dieses Konzepts s. Wehner (1999).

Assoziationsfreiheit könnten solche belohnten freiwilligen Umsiedelungen daher eine legitime Ultima Ratio sein.

Nicht in allen solchen Fällen würden die konfliktbeteiligten Staaten allerdings über die notwendigen Mittel verfügen, um ausreichende Anreize für Umsiedelungen zu schaffen. Hierfür könnte es daher massiver Unterstützung durch andere Staaten bedürfen. Dies wäre auch bei Konflikten im Nahen Osten der Fall, auch und besonders beim israelisch-palästinensischen. Gerade in diesen Fällen dürfte es aber an der notwendigen Hilfsbereitschaft Dritter kaum fehlen, wenn einmal Umsiedelungen als Mittel der Friedenswahrung grundsätzlich akzeptiert wären. Es gäbe in diesen Fällen genügend wohlhabende Staaten, die an solchen Friedenslösungen auch ein eigenes Interesse hätten. Dazu würden auch westliche Staaten gehören, die in der Vorgeschichte des Konflikts eine noch abzutragende Schuld auf sich geladen haben.

Beim gegenwärtigen Bewusstseinsstand wäre es noch immer leicht, derartige Hilfen populistisch zu diskreditieren, sie z.B. als Beihilfe zur ethnischen Säuberung zu verunglimpfen. Dem wäre aber entgegenzuhalten, dass diese Hilfen nur auf freiwillige Veränderungen hinwirken. Solche Hilfen könnten mancherorts das letzte mögliche Mittel sein, um weiteren Bürgerkrieg, Terror, Krieg und in manchen Fällen anschließende Besatzungsregime zu verhindern.

Assoziationsfreiheit und Dissoziationsfreiheit

Separatisten sind in ihrem Staat in der Regel eine Minderheit, und bei Sezessionen ist es daher in der Regel eine Minderheit, die sich von ihrem Staat abspaltet. Dies ist der Regelfall, aber es keineswegs der einzig mögliche. Wenn die Staatszugehörigkeit prinzipiell freiwillig sein soll, dann können auch Mehrheiten sich hierauf berufen. Dann kann auch eine Mehrheit eines Staatsvolkes für sich das Recht auf Sezession reklamieren. Jegliche Regel, die das Sezessionsrecht auf Minderheiten beschränkte – und es damit Mehrheiten gleich welcher Größe verwehrte – wäre willkürlich und daher illegitim.

Wenn eine Mehrheit das Sezessionsrecht ausübte, dann wäre diese Sezession im Ergebnis der Ausschluss einer Minderheit. So gesehen ist die politische Assoziationsfreiheit zugleich eine politische Dissoziationsfreiheit. Sie stellt es Bevölkerungsmehrheiten frei, Teile ihres Staatsgebiets mitsamt dessen Bevölkerung abzustößen. Dies macht auch Szenarien möglich, in denen solche abgestoßenen Gebiete im Wohlstand zurückfielen. Das könnte z.B. eintreten, wenn der größere Teil Italiens sich von seinen ärmsten Regionen im äußersten Süden trennte. Insofern könnte sich hierin eine hässliche Kehrseite der politischen Assoziationsfreiheit zeigen.

Richtig daran ist, dass die politische Assoziationsfreiheit und deren Regeln missbraucht werden können, und eine dieser Missbrauchsmöglichkeiten ist die Abstoßung eines Staatsgebiets zum Schaden von dessen Bürgern. Ein solches Ereignis würde aber viel weniger Unheil in die Welt bringen, als geltende politische Prinzipien und Regeln es tun. Nach den Regeln der politischen Assoziationsfreiheit wäre die Abstoßung eines Staatsgebiets immerhin ein gewaltfreier, auf Bürgerentscheid gegründeter Akt. Dieser kann Widerspruch hervorrufen, er kann Nachverhandlungen und auch weitere Grenzkorrekturen nach sich ziehen, aber er würde keine Gewaltspiralen in Gang setzen, keinen Krieg oder Bürgerkrieg, keine Vertreibungen und keinen Terror. Insofern könnte zwar auch nach den Regeln der politischen Assoziationsfreiheit in Staatsgrenzenfragen politisch rücksichtslos gehandelt werden, aber dies geschähe zumindest in zivilisierten Verfahren.

Dass ein Staat eine seiner Regionen gegen deren mehrheitlichen Willen abstößt und in die Unabhängigkeit zwingt, ist zudem ein sehr unwahrscheinliches Szenario. Noch unwahrscheinlicher ist es, dass in einer derart abgestoßenen Region der Wohlstand dramatisch zurückgeht. Nur in sehr wenigen Regionen der Welt ist der Wohlstand in solchem Maß von innerstaatlicher Förderung abhängig. Für völkerrechtliche oder nationale Regeln, die solche theoretisch möglichen Abstoßungen von Staatsgebieten unterbinden würden, bestünde daher zumindest kein dringender Bedarf.

Zuwanderung und Gebietsanschluss

Die weitaus meisten separatistischen Bewegungen sind Unabhängigkeitsbewegungen, aber es gibt natürlich auch die Fälle, in denen eine Sezession als Übertritt in einen anderen Staat vollzogen werden soll. Von solchen Ereignissen sind neben den Bürgern des Sezessionsgebiets auch die Bürger des aufnehmenden Staates betroffen.

Auch im aufnehmenden Staat müssten für die Bürger natürlich alle mit der politischen Assoziationsfreiheit verbundenen Rechte gelten. Auch dort dürften die Bürger nicht ungefragt gezwungen werden, die Staatsbürgerschaft mit Bürgern eines hinzukommenden Staatsgebiets zu teilen. Nach den Regeln der politischen Assoziationsfreiheit hätte z.B. der Anschluss der Krim an Russland nicht vollzogen werden dürfen, wenn die Bürger Russlands dem widersprochen hätten. Ebenso dürften Gebiete der Ostukraine nicht an Russland angeschlossen werden, ohne dass die Bürger Russlands hierzu ihre Zustimmung gäben.

Solche Beispiele zeigen aber auch, dass Referenden über Staatsgrenzen in vielen Fällen nur eine Formalie wären. Dass z.B. der Anschluss der Krim bei den Bürgern Russlands auf einhellige Zustimmung stieß, war zu offenkundig, als dass erst ein Referendum hierüber genügend Klarheit geschaffen hätte. Aber nicht alle Fälle dieser Art wären gleichermaßen unstrittig. Daher müssten die Bürger durch geeignete Regeln davor geschützt sein, dass ihr Staat gegen den Mehrheitswillen solche Gebietsanschlüsse vollzieht. Dem Geist der politischen Assoziationsfreiheit wäre nur dann Genüge getan, wenn die Bürger über jegliche Gebietsanschlüsse direkt abstimmen könnten, wann immer ein Teil von ihnen dies wollte.

Analog würde dies, wie schon erwähnt, auch für politische Entscheidungen zur Zuwanderung gelten. Ähnlich wie bei Gebietsanschlüssen geht es auch in der Zuwanderungspolitik um Fragen des Wer-mit-Wem in Sachen Staatsbürgerschaft und damit um politische Assoziationsfreiheit. Dies verlangt nach staatlichen und

suprastaatlichen Regelungen, nach denen die Bürger zumindest über die Grundsätze der Zuwanderungspolitik in direkter Abstimmung entscheiden können.

Die Erbaueinandersetzung: Staatsschulden und anderes

Je geordneter künftige Sezessionen abgewickelt werden sollten, desto größer würde der Bedarf an einschlägigen Regeln. In der Vergangenheit wurden viele Sezessionen in Nachkriegswirren oder beim Zusammenbruch von Imperien vollzogen, in mehr oder weniger chaotischen Zeiten also, in denen es an anerkannten Regeln mangelte und sich zudem Regeltreue schwer einfordern ließ. Dies war z.B. bei vielen postkolonialen Sezessionen und den Sezessionen nach dem Zusammenbruch des Sowjetreichs der Fall. Bei diesen Sezessionen konnte daher wenig Streit um Regelverletzungen aufkommen.

In einer Welt, in der die politische Assoziationsfreiheit als Grundrecht anerkannt wäre, würde an die Regeltreue in Sezessionsfällen natürlich ein viel höherer Anspruch gestellt. In einer solchen Welt müssten im Sezessionsfall auch staatliche Verbindlichkeiten und Forderungen und anderes Staatsvermögen auf die beteiligten Staaten einvernehmlich verteilt werden. Dies betrifft Sachvermögen, Grundvermögen und Geldvermögen, es betrifft Forderungen und Verbindlichkeiten der Zentralbank und staatlicher Sozialversicherungen, und es betrifft Ressourcen wie die Ausstattung von Streitkräften und anderer Staatsorgane. Die hoch komplexen Vereinbarungen zum Austritt Großbritanniens aus der EU beinhalteten eine – vergleichsweise einfache – Erbaueinandersetzung solcher Art.

In der Vergangenheit haben Separatisten sich vorab kaum je mit den vielen möglichen Nebenwirkungen und den notwendigen Detailregelungen ihres Vorhabens befasst. Dies gilt auch für die Initiatoren des Brexit, für die Separatisten in Katalonien und Schottland und erst recht für die Separatisten in der Ostukraine. Wo dagegen ein fortgeschrittenes Regelwerk zur politischen Assoziationsfreiheit etabliert wäre, könnten Separatisten sich der Komplexität ihres Vorhabens auch in Fragen des Vermögensausgleichs nicht entziehen. Auch die rechtzeitige Auseinandersetzung mit

diesen Fragen würde daher separatistische Energien von Agitation und Aktivismus ablenken und für vorausschauende Detailplanung und geduldige Verhandlungen freisetzen. Entsprechend geringer würde damit die Gefahr übereilter, unüberlegter und schlecht vorbereiteter Sezessionen.

Hilfreich oder gar notwendig wäre es zudem, auf Vermögensauseinandersetzungen in Sezessionsfällen spezialisierte Schiedsstellen oder ein hierauf spezialisiertes internationales Gericht einzurichten. Diese könnten dazu beitragen, dass Sezessionen nicht an einem scheinbar banalen Problem wie der Schulden- und Vermögensaufteilung scheitern.

Weitere Extremfälle

Politische Assoziationsfreiheit würde eine friedlichere, freiheitlichere und geordnetere Welt schaffen, aber nicht auszuschließen ist auch, dass sie in Einzelfällen zur Schaffung von Unrechtsstaaten missbraucht würde. Dies könnte z.B. geschehen, wenn sich von einem Staat mit relativ zivilisierter Bevölkerungsmehrheit ein zivilisatorisch rückständiges Gebiet abspaltete. Denkbar wäre dann, dass auf dem Sezessionsgebiet Minderheiten brutaler Unterdrückung, Vertreibung und womöglich Völkermord ausgesetzt sind, dass Andersgläubige als Rechtslose behandelt werden oder Rache für weit zurückliegendes Unrecht geübt wird. Der so genannte Islamische Staat war ein solcher durch Abspaltung entstandener, wenn auch kurzlebiger Unrechtsstaat. Dies könnte Befürchtungen wecken, unter den Bedingungen politischer Assoziationsfreiheit würden Fälle dieser Art vermehrt auftreten, es könnten also mehr zivilisatorisch rückständige und gefährliche Staaten entstehen, ohne dass hiergegen noch regelkonforme Gegenmaßnahmen zu Gebote stünden.

Dies ist rein theoretisch denkbar, aber in der Praxis kaum vorstellbar. Kein Staat der Welt würde sich dem Prinzip und den Regeln der politischen Assoziationsfreiheit unterwerfen, der nicht ein vergleichsweise hohes zivilisatorisches Niveau erreicht hätte. Wenn eine minder zivilisierte Region nach den Regeln der politischen Assoziationsfreiheit die Unabhängigkeit anstrebte, müsste sie gewährleisten, dass sie

nach der Sezession selbst diesen Regeln unterworfen bliebe. Je niedriger aber das Niveau der politischen Zivilisierung, desto geringer bzw. unwahrscheinlicher wäre der Respekt vor den Regeln der politischen Assoziationsfreiheit. Ein minder zivilisierter neuer Staat würde sich kaum damit abfinden wollen, dass seine künftigen Grenzen jederzeit durch Folgesezessionen korrigiert werden können, und noch weniger damit, dass er ggf. in eigenständige Staatssparten aufgeteilt würde. Erst recht würde er keine Sezessionen in einzelnen Staatssparten zulassen wollen und am allerwenigsten selbstbestimmte innere Parallelgesellschaften. Die Regeln der politischen Assoziationsfreiheit ließen es daher zu, solchem Staat von vornherein die Anerkennung zu verweigern und damit auch seine Entstehung zu unterbinden.

Auch im unwahrscheinlichen Fall, dass ein solcher Unrechtsstaat zunächst durch regelkonforme Sezession friedlich gebildet würde, wäre er keineswegs unangreifbar. Dann könnten andere Staaten zwar nicht mehr die Rechtmäßigkeit der Sezession in Frage stellen, aber gegen Menschenrechtsverletzungen und andere Regelverstöße solcher Unrechtsstaaten könnten sie mit mindestens gleichem Recht und gleichen Mitteln vorgehen wie nach den gegenwärtigen Regeln des Völkerrechts. Wo die politische Assoziationsfreiheit gälte, wäre daher weder mit einer steigenden Zahl von Unrechtsstaaten zu rechnen, noch wären der zivilisierteren Welt im Umgang mit solchen Staaten die Hände gebunden.

06 - 2018

Burkhard Wehner

www.reformforum-neopolis.de