

Die Verfassungsreform in Sri Lanka unter besonderer Berücksichtigung des Selbstbestimmungsrechts der Sri Lanka-Tamilen

Von *Frank-Florian Seifert*, Frankfurt am Main

Gegenstand des singhalesisch-sri-lanka-tamilischen Konfliktes ist das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Doch kann eine Sezession zur Errichtung eines unabhängigen sri-lanka-tamilischen Staates unter Berufung auf das Völkerrecht gefordert oder verhindert werden?¹

Die Sezessionsforderung zur Errichtung eines unabhängigen „Tamil Eelam“ lässt sich in ihrer politischen Tradition bis in die frühen siebziger Jahre zurückverfolgen und hat zwischenzeitlich nichts von ihrer Aktualität verloren. In seiner Ansprache vom 27.11.1999 anlässlich des alljährlich zelebrierten „Maha Veerar Naal“ setzte LTTE-Führer Prabhakaran mit der Sezessionsforderung die sri-lankische Staatsgewalt wiederholt unter Druck: „The anti-Tamil Sinhala racist political system – which totally disregards human rights and liberties – offers no alternatives to the Tamils other than to fight, secede and to establish an independent Tamil state. It is along this secessionist path that the Sinhala nation is driving the Tamil nation. Years ago our people made a decision that an independent state of Tamil Eelam is the only and the final solution to our national conflict.“²

Einerseits berufen sich Vertreter (auch) sri-lanka-tamilischer Interessen auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker, um Ansprüche des Volkes der Sri Lanka-Tamilen völkerrechtlich zu untermauern. Bezeichnenderweise hat die singhalesisch dominierte sri-lankische Staatsgewalt andererseits ein Selbstbestimmungsrecht der Sri Lanka-Tamilen zu keiner Zeit anerkannt, insbesondere nicht mit der tatsächlich nie verwirklichten 13. Verfassungsänderung zur Errichtung des Systems der „*Provincial Councils*“ aufgrund des „Abkommens zwischen Indien und Sri Lanka über die Herstellung von Frieden und Normalität in Sri Lanka“ vom 29.07.1987.

¹ Eingehend hierzu die im Mai 2000 veröffentlichte Dissertation des Verfassers „Das Selbstbestimmungsrecht der Sri Lanka-Tamilen zwischen Sezession und Integration“, Franz-Steiner-Verlag, Stuttgart, Beiträge zur Südasiensforschung (herausgegeben vom Südasien-Institut der Universität Heidelberg, Band 187).

² *Pirapaharan, Velupillai*, „Heroes Day“-message, in: Südasien 19 (1999), Nrn. 7-8, S. A-B (S. B).

Im seit 1995 währenden Prozeß der Verfassungsneugebung hat sich zudem mittlerweile abgezeichnet, daß die sri-lankische Staatsgewalt auch künftig bemüht sein wird, selbst im Rahmen der – mittels des „*devolution package*“ – beabsichtigten Errichtung des Systems der „*Regional Councils*“ die Anerkennung des Selbstbestimmungsrechts des Volkes der Sri Lanka-Tamilen zu vermeiden. Jedenfalls sehen alle bislang von der sri-lankischen Staatsgewalt unterbreiteten Verfassungsvorschläge umfangreiche verfassungsrechtliche Absicherungen gegen eine Sezession vor. Das Selbstbestimmungsrecht der Völker – und als eine mögliche Verwirklichungsform dessen das Recht zur Sezession – ist damit der eigentliche Gegenstand des seit Jahrzehnten andauernden opferreichen singhalesisch – sri-lanka-tamili-schen Konfliktes.

1. Entwicklung der Selbstbestimmungskonzeption

Eine erste Stufe der Entwicklung der Selbstbestimmungskonzeption wird gemeinhin mit dem Prinzip „demokratischer“ Selbstbestimmung umschrieben. Diese war auf die freie Wahl einer Regierungsform und den räumlichen Geltungsbereich einer Verfassung gerichtet. Der Kampf um die amerikanische Unabhängigkeit und die Französische Revolution prägten diese erste Stufe. Die zahlreichen Staatenteilungen und Zusammenschlüsse von Völkern und Volksgruppen im 19. Jahrhundert waren auf einer zweiten Entwicklungsstufe Ausdruck des „nationalen“ Selbstbestimmungsprinzips, wonach jede Nation berufen und berechtigt sei, einen Staat zu bilden.

Weitreichenden Einfluß hatte dann die sowjetische Interpretation der Selbstbestimmung zu Beginn des 20. Jahrhunderts. Unmittelbar auf die Herausbildung eines „sozialistischen“ Prinzips der Selbstbestimmung, vor allem geprägt von den Vorstellungen Lenins und Stalins über ein generelles Sezessionsrecht zur Bildung von Nationalstaaten und ein Annexionsverbot, reagierte Amerikas Präsident Wilson. Die Ideen Wilsons fanden in bestimmter Hinsicht Eingang in die Pariser Friedensverträge von 1919/20 und damit in die Tätigkeit des Völkerbundes. Die skizzierte Entwicklung über einzelne Stufen läßt sich nur als nach und nach erfolgte Konkretisierung der Selbstbestimmungskonzeption beschreiben. Das Juristengutachten zum Ålandstreit aus dem Jahr 1920 kam zu dem Schluß, daß Selbstbestimmung nur ein politisches Prinzip, nicht aber ein bereits verbürgtes Recht sei.

Mehr als acht Jahrzehnte völkerrechtlicher und politikwissenschaftlicher Forschung konnten seitdem nicht klären, ob an dieser Einschätzung noch festzuhalten ist. Nach wie vor wird die Ansicht vertreten, mangels gesicherten Regelungsinhaltes stelle das Selbstbestimmungsrecht der Völker keine Rechtsnorm und auch kein Rechtsprinzip, sondern nur eine

politische Zielbestimmung dar.³ Das Selbstbestimmungsrecht ist nach dieser Ansicht ein genuin politischer Vorgang, der Versuch diesen zu juridifizieren, führe nicht zur Ersetzung sondern lediglich zur Verschleierung der Macht durch das Recht.⁴ Nach anderer Ansicht habe seine Entwicklung gezeigt, daß das Selbstbestimmungsrecht tatsächlich eine Völkerrechtsnorm sei – nicht nur ein Prinzip oder ein politisches Schlagwort –, daß es sich nicht auf die Entkolonialisierung beschränkt, und daß es nicht Staaten, sondern Völkern und Volksgruppen zusteht.⁵

Im Hinblick auf die völkerrechtliche Verbindlichkeit scheint weitestgehend unbestritten tatsächlich nur der Fall des Anspruchs auf Entkolonialisierung – insoweit ließe sich eine fünfte Entwicklungsstufe ausmachen – als eine der möglichen Verwirklichungsformen der Selbstbestimmung zu sein. Die Begründung, das Selbstbestimmungsrecht sei mittlerweile eine Völkerrechtsnorm, läßt sich tatsächlich argumentativ nur schwer bewältigen. Es spricht lediglich einiges dafür, das Selbstbestimmungsrecht der Völker seit der Phase der Entkolonialisierung mittlerweile als gewohnheitsrechtlich verbürgt anzusehen. Immerhin fand das Selbstbestimmungsrecht der Völker beispielsweise bereits Eingang in die Satzung der Vereinten Nationen aus dem Jahr 1945, in die beiden UN-Menschenrechtspakte von 1966 – den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte – oder in die sogenannte „Friendly-Relations-Declaration“ aus dem Jahr 1970.

2. Verwirklichungsformen des Selbstbestimmungsrechts der Völker

Will das Recht als Anspruch auf Selbstbestimmung verstanden werden, stellen sich nahezu unüberwindliche Schwierigkeiten. Zunächst ist der Inhalt des Selbstbestimmungsrechts von seinen Verwirklichungsformen abzugrenzen. Inhaltlich bedeutet das Selbstbestimmungsrecht das Recht von Völkern, frei über ihr politisches Schicksal zu entscheiden. Mittlerweile lassen sich zahlreiche Ansätze ausmachen, die dann denkbaren Verwirklichungsformen (neu) zu systematisieren.

³ Vgl. *Leder, Martin*, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker – Recht oder Ziel ? – Eine Untersuchung unter Berücksichtigung der deutschen Frage und der Anerkennung neuer Staaten im ehemaligen Jugoslawien, Pro Universitate Verlag, Sinzheim, 1997 (zugl. Diss. Freie Univ. Berlin, 1996; Wissenschaftliche Schriften: Recht), S. 42, 93 f.

⁴ Vgl. *Fisch, Jörg*, Das Selbstbestimmungsrecht – Opium für die Völker, in: *Reiter, Erich* (Hrsg.), Grenzen des Selbstbestimmungsrechts – Die Neuordnung Europas und das Selbstbestimmungsrecht der Völker: Verlag Styria, Graz / Wien / Köln, 1997 (Forschungen zur Sicherheitspolitik), S. 11-33 (S. 12, 30).

⁵ Vgl. *Kimminich, Otto*, Die Staatsouveränität wird durchlässig – Zur Frage eines föderalen Selbstbestimmungsrechts, in: Vereinte Nationen 41 (1993), S. 5-10 (S. 5).

Üblicherweise wird jedoch noch zwischen einem internen und einem externen Aspekt des Selbstbestimmungsrechts unterschieden. Inneres Selbstbestimmungsrecht meint zumindest „the right of an ethnic, racial or religious segment of the population in a sovereign country not to be oppressed by a discriminatory government“⁶ und berechtigt darüber hinaus „a people to participate effectively in the decision-making process which affects the political, economic, social, and cultural conditions under which it lives“.⁷ Beim inneren Selbstbestimmungsrecht bleibt die territoriale Integrität und Souveränität des Staates als Völkerrechtssubjekt unangetastet.

Das äußere Selbstbestimmungsrecht „entitles a people to decide its international identity“⁸ und legt damit die Verhältnisse eines Volkes zu anderen Völkern und / oder deren Staaten fest; in diesem Fall verlangt ein Volk also einen bestimmten internationalen Status oder eine bestimmte Zugehörigkeit. Es kann offensiv mit positiver Zielsetzung geltend gemacht werden. Fallgruppen, die sich hier einordnen lassen, sind unter anderem die Situation der Entkolonialisierung, welche heute an Aktualität verloren hat. Hier sind nun aber auch die Situationen „echter“ Sezessionsfälle zu verorten. Bei „echter“ Sezession verliert ein Staat einen Teil seines Staatsgebietes, auf dem mit Abtrennung ein neuer Staat entsteht oder um den ein dritter Staat sein eigenes Staatsgebiet erweitern kann. Der vom Gebietsverlust betroffene Staat bleibt mit verkleinertem Gebiet weiter bestehen, das abgetrennte Teilgebiet ist allerdings vom betroffenen Staat nunmehr unabhängig. Aus Sicht des secedierenden Volkes lässt sich damit nach einer „Staatenunabhängigkeitsbewegung“, die auf die Errichtung eines neuen Staates abzielt, und nach einer „Gemeinschaftsanschlußbewegung“, die auf den Anschluß an einen dritten Staat gerichtet ist, unterscheiden. Aus Sicht der vom Gebietsverlust betroffenen Staatsgewalt lässt sich von einer „Entlassung“ sprechen, wenn die Sezession mit ihrem Willen erfolgt, andernfalls – gegen den Willen der bisherigen Staatsgewalt – von einer „Losreißung“. Im Gegensatz zum inneren steht diese Verwirklichungsform des äußeren Selbstbestimmungsrechts als „dynamisch“ den Stabilitätskonzepten der territorialen Integrität und Souveränität der Staaten als „statisch“ in einem „Spannungsverhältnis“ entgegen.

Ein unabhängiges „Tamil Eelam“ wird sich nur durch Losreißung verwirklichen, die sri-lanka-tamilische Staatenunabhängigkeitsbewegung wird von der singhalesisch dominierten Staatsgewalt bekämpft. Der Selbstbestimmungsfall der Sri Lanka-Tamilen reiht sich damit in die Vielzahl weltweiter regionaler und / oder internationaler Konflikte um Sezessionsbe-

⁶ *Cassese, Antonio*, International law in a divided world, Oxford University Press, Oxford / New York / Toronto u.a., 1986, S. 130.

⁷ *Hannum, Hurst*, Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination – The accommodation of conflicting rights, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1990, S. 113.

⁸ *Kolodner, Eric*, The future of the right to self-determination, in: Connecticut Journal of International Law 10 (1994), S. 153-167 (S. 159).

strebungen ein, als deren jüngstes trauriges Beispiel im europäischen Raum der Kosovo-Konflikt um das Selbstbestimmungs- und Sezessionsrecht des Volkes der Kosovo-Albaner zu nennen ist.

3. Sezession und völkerrechtliche Praxis

Gerade die völkerrechtliche Praxis stand im Kosovo-Konflikt einer Sezession zur Errichtung eines unabhängigen kosovo-albanischen Staates stets ablehnend gegenüber. Zahlreiche Erklärungen beispielsweise der UN, der NATO, der EU oder von Staatenvertretern – auch der Bundesrepublik Deutschland – belegen dies und scheinen die behauptete „Sezessionsfeindlichkeit“ des Völkerrechts zu bestätigen. Zuzugeben ist, daß Völkerrecht letztlich von den Staaten selbst gesetzt wird – und die Staatengemeinschaft sich wahrlich nicht als „Selbstmörderclub“⁹ versteht. Sezession entzieht der herrschenden Staatsgewalt unmittelbar die Machtbasis: Staatsgebiet und Staatsvolk.

Der Befund, daß die völkerrechtliche Praxis einem Sezessionsrecht generell ablehnend gegenüber steht, kann daher nicht verwundern. Dabei wird oftmals zu Unrecht Selbstbestimmung mit Sezession gleichgesetzt und damit verkannt, daß gerade die Gewährung von innerer Selbstbestimmung Tendenzen zur Sezession frühzeitig unterbinden kann. Als völkerrechtlichen Vorgang erkennt die Staatengemeinschaft eine Sezession nicht an, jeglicher Vorbildwirkung einer Sezessionssituation wird somit vorgebeugt. Das zeigt sich in einer eingehenderen Analyse verschiedener Sezessionsfälle. Im Verlauf des Zusammenbruchs des sogenannten „Ostblocks“ und der „Neuordnung“ Europas hat sich ein neues Völkerrecht – auch auf europäischer Ebene – nicht entwickelt. Die Loslösung der baltischen Staaten sind allenfalls „unechte“ Sezessionen, da nur ein bereits früher bestehender Status wiederhergestellt wurde. Der Selbstauflösungsprozeß der CSFR kann allein als gegenseitige „Entlassung“ bewertet werden. Auch das Auseinanderfallen Jugoslawiens hat allenfalls die Bestimmung des Trägers des Selbstbestimmungsrechts der Völker nach dem Kriterium „uti possidetis“ – also im Rahmen bereits bestehender innerstaatlicher Grenzen – in der bundesstaatlichen Variante zusätzlich verankert. Ein Sezessionsrecht durch „Losreißung“ wurde in diesem Zusammenhang von der völkerrechtlichen Praxis nie anerkannt, was letztlich das Agieren im Kosovo-Konflikt bestätigte.

Mangels Unterstützung aus der völkerrechtlichen Praxis scheiterten im afrikanischen Raum die Sezessionen Katangas und Biafras, auch die Entstehung Eritreas beruht nicht auf einer

⁹ Thürer, Daniel, Entwicklung, Inhalt und Träger des Selbstbestimmungsrechts, in: Reiter, Erich (Hrsg.), Grenzen des Selbstbestimmungsrechts – Die Neuordnung Europas und das Selbstbestimmungsrecht der Völker, Verlag Styria, Graz / Wien / Köln, 1997 (Forschungen zur Sicherheitspolitik), S. 34-60 (S. 52).

erfolgreichen Sezession. Am ehesten ist der Fall Eritreas dem der „unechten“ Sezessionen der Balten vergleichbar, im übrigen lag mit der Trennung von Äthiopien eine „Entlassung“ vor. Letzteres betrifft, um auf den asiatischen Raum überzuleiten, ebenso die Loslösung Osttimors von Indonesien.

Der Sezession Ost-Pakistans von West-Pakistan, bei der 1971 Bangladesh als unabhängiger Staat entstand, scheint deshalb – zumal sie im südasiatischen Raum erfolgte – als bislang einziger erfolgreicher Abspaltung für den Selbstbestimmungsfall des Volkes der Sri Lanka-Tamilen um so größere Bedeutung zuzukommen. Ein Vergleich bietet sich an, denkt man nur an die Einflußnahme Indiens als Regionalmacht in beiden Konflikten. Doch letztlich stellt sich die Sezession Bangladeshs bei genauer Betrachtung aller damaligen die Situation prägenden Umstände als nicht verallgemeinerungsfähiger Sonderfall dar, der wohl ein Einzelfall bleiben wird.

Eine Analyse der völkerrechtlichen Praxis kann dann aber tatsächlich nur zu dem Ergebnis führen, daß eine Sezession nicht aus völkerrechtlichen Gründen eine „erfolgreiche“ ist, sondern nur und erst dann, wenn sie in der Staatenpraxis als faktisch vollzogene anerkannt wird – und dies aus politischen Gründen, mag auch auf das Völkerrecht dann noch sekundär verwiesen werden.

4. Sezession und völkerrechtliche Theorie

Über diesen Befund herrscht in der völkerrechtlichen Theorie Streit. Gegenstand der Auseinandersetzung ist schon das Selbstbestimmungsrecht der Völker als solches, jedenfalls aber ein mögliches Recht zur Sezession als eine der Verwirklichungsformen. Nach einer der in der völkerrechtlichen Theorie vertretenen Meinungen ist ein Sezessionsrecht generell zu verneinen. Begründet wird dies zum einen mit dem Argument, schon der Regelungsinhalt der Selbstbestimmung sei unklar, zum anderen könne der Rechtsträger, also das „Volk“, nicht bestimmt werden. Ferner gelte es auch zu berücksichtigen, daß es an einem Mechanismus zur Durchsetzung etwaiger Ansprüche fehle. Hinter diesen – hier nicht abschließend anführbaren – Erwägungen steht letztlich ein „fear of balkanization“:¹⁰ die Anerkennung eines Sezessionsrechts führe zu Chaos und Anarchie, da Bevölkerungsteile jeder Größe und Zusammensetzung vermeintliche Rechte gegeneinander mit jeglichen Mitteln geltend zu machen versuchen würden.

Nach anderer in der völkerrechtlichen Theorie vertretenen Meinung sind diese Argumente zwar – mit allerdings unterschiedlicher Gewichtung – zu berücksichtigen, doch schließe

¹⁰ Buchheit, Lee, *Secession – The Legitimacy of Self-Determination*, New Haven / London: Yale University Press, 1978, S. 28.

dies ein Sezessionsrecht nicht von vornherein aus. Diese Meinung lässt sich in mehrere Unteransichten aufteilen. Die praktisch geringste Bedeutung dürfte dabei die Ansicht haben, ein Sezessionsrecht bestehe im Regelfall. Daneben wird die Ansicht vertreten, das Sezessionsrecht sei insoweit positiv zu formulieren, als es im Grundsatz bestehe und sein Versagensfall der Rechtfertigung bedarf. Relevanz kommt aber vor allem der Ansicht zu, nach der das Sezessionsrecht negativ zu formulieren ist, es grundsätzlich nicht und also nur im Ausnahmefall besteht und dieser gerechtfertigt werden können muß. Immerhin sind die Vertreter dieser Ansicht bemüht, der Bedeutung der territorialen Integrität und Souveränität und dem entsprechenden Interesse der völkerrechtlichen Praxis an der Einhaltung dieser stabilisierenden Konzepte Rechnung zu tragen. Einerseits bietet sich als Anhaltspunkt zur Rechtfertigung einer Sezession eine vom Volk erlittene „historical grievance“ an.¹¹ Andererseits lässt sich zur Rechtfertigung aber auch auf das Argument der „Diskriminierung“ verweisen, wobei allerdings wiederum unterschiedlich Gegenstand und Umfang der Diskriminierung beschrieben werden.

5. Sezessionskatalog zur Anwendung auf den Sezessionsfall der Sri Lanka-Tamilen

Es fragt sich, wie diese völlig unterschiedlichen Vorgaben aus völkerrechtlicher Praxis und Theorie für eine wegen Anerkennung erfolgreiche Sezession zusammenzufassen sind, um sie auf einen konkreten Sezessionsfall wie den der Sri Lanka-Tamilen anwenden zu können.

Zur Beurteilung der Erfolgsaussichten einer Sezession durch Anerkennung bietet sich die Aufstellung eines „Sezessionskataloges“ an. In einem solchen lassen sich die Umstände, die zu einer erfolgreichen – weil anerkannten – Sezession führen können, in drei Wirkungseinheiten zusammenfassen.

Eine der Wirkungseinheiten setzt dabei an der secessionistisch agierenden ethnischen Gemeinschaft an, vereinigt also gemeinschaftsspezifische Umstände, welche in aktive und passive Umstände zu unterteilen sind. Aktive gemeinschaftsspezifische Umstände sind solche, die die secessionistisch agierende ethnische Gemeinschaft beeinflussen kann und daher selbst erfüllen muß. Die ethnische Gemeinschaft ist insoweit als aktiv handelndes Subjekt anzusehen. Zu den aktiven gemeinschaftsspezifischen Voraussetzungen zählt zum einen die Eigenschaft der ethnischen Gemeinschaft als tauglicher Rechtsträger des Sezessionsrechts. Ferner lassen sich als aktive gemeinschaftsspezifische Umstände neben der Rechtsträgereigenschaft noch die Erhebung der Sezessionsforderung und deren stufenweise

¹¹ Vgl. Brilmayer, Lea, Secession and Self-determination: A Territorial Interpretation, in: Yale Journal of International Law 16 (1991), S. 177-203 (S. 199-201).

Legitimation durch Bestehen einer Sezessionsbewegung einordnen. Passive gemeinschaftsspezifische Umstände sind solche, die die secessionistisch agierende ethnische Gemeinschaft nicht beeinflussen kann und die deshalb von anderer Seite erbracht werden. Die ethnische Gemeinschaft ist insoweit als duldetes Objekt anzusehen. Hier ist die Diskriminierung der Gemeinschaft als solche durch die von der Sezessionsforderung betroffene Staatsgewalt einzuordnen.

Eine weitere Wirkungseinheit hat den von der Sezession betroffenen Staat zum Gegenstand, diese staatspezifischen Umstände lassen sich gleichfalls in aktive und passive unterteilen. Aktive staatspezifische Umstände sind solche, die der von der Sezession betroffene Staat beeinflussen kann, der Staat ist insoweit als aktiv handelndes Subjekt anzusehen. Diese Umstände sind die Kehrseite derjenigen der passiven gemeinschaftsspezifischen Umstände. War dort die Diskriminierung der ethnischen Gemeinschaft als solche einzuordnen, muß hier dem von der Sezession betroffenen Staat gerade diese Diskriminierung zugerechnet werden können. Passive staatspezifische Umstände sind solche, die der von der Sezession betroffene Staat nicht beeinflussen kann und die deshalb von anderer Seite erbracht werden. Der Staat ist insoweit als duldetes Objekt einzuordnen. Diese Umstände sind die Kehrseite derjenigen der aktiven gemeinschaftsspezifischen Umstände. Waren dort die Eigenschaft als tauglicher Rechtsträger und die Äußerung der Sezessionsforderung und deren Legitimation einzuordnen, müssen hier die Auswirkungen der Sezessionsbewegung auf den von der Sezession betroffenen Staat berücksichtigt werden. Auswirkungen sind dabei zunächst diejenigen auf die ökonomische und sicherheitspolitische Stabilität des Staates. Ferner stellt sich hier die Frage, ob der Staat eine Sezession unter erleichterten Bedingungen deshalb zu dulden hat, weil die secessionistisch agierende ethnische Gemeinschaft einen früheren besonderen Territorialstatus beansprucht oder mittlerweile ein lokales *de facto*-Regime errichtet hat.

Die zu einer am Ende erfolgreichen – weil anerkannten – Sezession führenden Umstände setzen innerhalb einer dritten Wirkungseinheit letztlich auch am durch die Sezession entstehenden neuen Staat an. Fraglich ist, ob dieser den Schutz „neuer“ Minderheiten sowie seine ökonomische und sicherheitspolitische Stabilität garantieren kann.

Nach ihrem „Wirkungsgrad“ lassen sich die Umstände der einzelnen Wirkungseinheiten in „notwendige“ und bloß „sezessionsbegünstigende“ unterteilen. Notwendige Umstände sind zunächst die der aktiven gemeinschaftsspezifischen, denn ohne tauglichen Rechtsträger und bzw. oder ohne eine irgendwie geäußerte Sezessionsforderung und bestehende Sezessionsbewegung ist eine erfolgreiche – weil anerkannte – Sezession von vornherein ausgeschlossen. Notwendige Umstände sind darüber hinaus auch die der aktiven staatspezifischen, denn Art und Ausmaß einer Diskriminierung der Angehörigen einer ethnischen Gemeinschaft wegen ihrer diese begründenden Eigenschaften sind bedeutungslos, wenn sie nicht – wenigstens mittelbar – auf Maßnahmen der der Sezessionsforderung ausgesetzten Staats-

gewalt beruhen. Allein bei den aktiven Umständen lässt sich von „Voraussetzungen“ eines Sezessionsrechts sprechen. Sezessionsbegünstigend sind alle anderen Umstände. In ihrem Zusammenwirken mit den „notwendigen“ Voraussetzungen können sie dann einer Sezession zum „Erfolg durch Anerkennung“ verhelfen.

6. Bewertung des Sezessionsfalles der Sri Lanka-Tamilen

Schon die Definition des Rechtsträgers des Selbstbestimmungs- bzw. Sezessionsrechts ist problematisch. Soweit diese überhaupt für möglich gehalten wird, erfolgt die Bestimmung eines „Volkes“ im ethnischen Sinn, einer ethnischen Gemeinschaft, gemeinhin mittels einer Kombination subjektiver und objektiver Kriterien. In subjektiver Hinsicht müssten die Sri Lanka-Tamilen über einen „Gemeinschaftsglauben“ an sich als ein Volk miteinander verbunden sein. Trotz bestehender regionaler Identitäten – zu denken ist an die sogenannten Batticaloa-, die Jaffna- und die Colombo-Tamilen – lässt sich die Existenz eines solchen Gemeinschaftsglaubens – vorbehaltlich des Problems seiner Meßbarkeit – jedenfalls seit Ende des 19. Jahrhunderts nicht mehr in Frage stellen. Der Gemeinschaftsglaube als maßgebliches Kriterium bestätigt damit die Abgrenzbarkeit der Sri Lanka-Tamilen als ethnische Kategorie, wenn auch das Kriterium einer Abstammungsgemeinschaft untauglich ist. Als Sprachgemeinschaft und als Kulturgemeinschaft – wird letztere unter anderem auf Religion, Kastenwesen und Herkunft im geographischen Sinn bezogen – lassen sich die Sri Lanka-Tamilen eindeutig von den anderen größeren Bevölkerungsgruppen Sri Lankas, den Singhalesen, den Muslimen und insbesondere den Hochland-Tamilen, abgrenzen.

Ein „Volk“ im ethnischen Sinn kann aber überhaupt nur dann Rechtsträger eines Sezessionsrechts sein, wenn es eine geschlossene Siedlungsstruktur auf dem potentiell sezedierenden Gebiet aufweist und dort zudem die Bevölkerungsmehrheit stellt, also auch eine Siedlungsgemeinschaft bildet. Verlässliche Aussagen lassen sich nur schwer treffen, da das einschlägige Datenmaterial noch auf dem Zensus aus dem Jahr 1981 beruht. Selbst dann kann nicht pauschal darauf verwiesen werden, in der Nordöstlichen Provinz stellten die Sri Lanka-Tamilen die Bevölkerungsmehrheit; zumindest in den Distrikten Trincomalee und Amparai ist dies nicht der Fall. Im Zweifel ist eine Anerkennung der Sri Lanka-Tamilen als Siedlungsgemeinschaft jedoch nicht abzulehnen. Berücksichtigt werden müssen die groß angelegten Siedlungsmaßnahmen der singhalesisch dominierten Staatsgewalt, die zumindest auch darauf abzielten, mit der Ansiedlung hunderttausender Singhalesen im Rahmen von Bewässerungsprojekten die Siedlungsgemeinschaft der Sri Lanka-Tamilen im nordöstlichen Staatsgebiet aufzubrechen. Auch das Schicksal sri-lanka-tamilischer Binnen- und Auslandsflüchtlinge darf an der Existenz einer Siedlungsgemeinschaft nichts ändern.

Als weiterer aktiver gemeinschaftsspezifischer Umstand im Rahmen der ersten Wirkungseinheit ist die seit Jahrzehnten bestehende Sezessionsforderung zu nennen. Problematisch

ist allein deren Legitimation. Sezessionsbegünstigend wäre eine direkt-demokratische Legitimation, doch hat es natürlich bislang kein Plebisitz der Sri Lanka-Tamilen über eine Sezession zur Errichtung eines „Tamil Eelam“ gegeben. Immerhin lässt sich aber zur indirekt-demokratischen Legitimation in einem gewissen Maß das Wahlergebnis der TULF, die im Wahlprogramm unter anderem das Ziel einer Sezession aufstellte, bei den Parlamentswahlen des Jahres 1977 anführen. Auf eine indirekt-faktische Legitimation verweist nicht zuletzt die Existenz einer seit den siebziger Jahren etablierten Sezessionsbewegung, auf die sich die LTTE – aus unterschiedlichen Gründen – sehr erfolgreich stützen kann.

Festhalten lässt sich damit, daß die aktiven gemeinschaftsspezifischen Umstände, die für den Erfolg einer Sezession durch Anerkennung notwendig sind, im Sezessionsfall der Sri Lanka-Tamilen vorliegen.

7. Diskriminierung des sri-lanka-tamilischen Volkes

Selbst die sezessionsfreundlichste relevante in der völkerrechtlichen Theorie vertretene Ansicht gesteht einem „Volk“ im ethnischen Sinn ein Sezessionsrecht nur zu, wenn es gerade wegen der dieses Volk konstituierenden Eigenschaften durch die Staatsgewalt diskriminiert wird. Dies leitet zum erschütterndsten Teil der Bewertung des Sezessionsfalles der Sri Lanka-Tamilen über. Die Auseinandersetzung mit einem Sezessionsfall erfordert zunächst zum einen, dazu Stellung zu nehmen, welche Art von Diskriminierung und welches Maß dieser erforderlich sein soll, um dann ein Sezessionsrecht zu bejahen. In der völkerrechtlichen Theorie finden sich hierzu kaum noch Aussagen. Als zwei der wenigen Ausnahmen sei auf die Ausführungen Murswieks und Oeters verwiesen. Als „Abhilfe in Extremfällen“, zumindest bei „klasse[n] Menschenrechtsverletzungen oder gar Genozidakte[n]“ soll als „means of last resort“, als „ultima ratio“ nach Oeter ein Sezessionsrecht bestehen.¹²

Überzeugend ist auch die Ansicht Murswieks, für die Bestimmung des Maßes der Diskriminierung bei der Existenz des secessionistisch agierenden Volkes anzusetzen.¹³ Ist die Existenz der ethnischen Gemeinschaft als solche gefährdet, muß sie den Ausweg der Selbstbestimmung durch Sezession wählen können. Begründet wird diese Ansicht mit Sinn und Zweck des Selbstbestimmungsrechts: die Garantie des Selbstbestimmungsrechts der Völker impliziere denknotwendig die Garantie der Existenz jedes Volkes. Existenz eines

¹² Vgl. Oeter, Stefan, Selbstbestimmungsrecht im Wandel – Überlegungen zur Debatte um Selbstbestimmung, Sezessionsrecht und „vorzeitige“ Anerkennung, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 52 (1992), S. 741-780 (S. 758, 764 f, 772 f).

¹³ Vgl. dazu und zum folgenden Murswick, Dietrich, Die Problematik eines Rechts auf Sezession – neu betrachtet, in: Archiv des Völkerrechts 31 (1993), S. 307-332 (S. 314).

Volkes bedeutet nicht nur physische Existenz der das Volk bildenden Individuen, sondern gerade Existenz als Gemeinschaft auf einem bestimmten Territorium unter Bewahrung seiner identitätsbestimmenden Besonderheiten und seines Selbstverständnisses: „Entscheidend ist also, daß die Gruppe auf ihrem angestammten Territorium erhalten bleibt und dort die spezifischen, identitätsbestimmenden Besonderheiten pflegen, bewahren und weiterentwickeln darf.“ Weiter führt Murswieck aus: „Alle Maßnahmen, die darauf abzielen, dem Volk seine gruppenspezifischen Besonderheiten zu nehmen, oder die Basis seiner Existenz als territorialbezogene ethnische Gruppe zu zerstören, sind mit dem Selbstbestimmungsrecht unvereinbar.“ Als Beispiele werden aufgezählt: „Verbot, die eigene Sprache zu sprechen, die eigene Geschichte zu überliefern, unter Gruppenangehörigen zu heiraten, Vertreibung von Teilen der Bevölkerung, gezielte Ansiedlung von Angehörigen des Mehrheitsvolkes, um das betroffene Volk im eigenen Territorium in die Minderheit zu drängen, willkürliche Inhaftierung oder Hinrichtung von Führungspersonen des betroffenen Volkes“. Auch die „Veränderung der demographischen Zusammensetzung“ kann damit eine zur Sezession berechtigende Notwehrlage hervorrufen.¹⁴

Die Auseinandersetzung mit dem konkreten Sezessionsfall zwingt nun jedoch zum anderen dazu, derartige Überlegungen auf den tatsächlichen Fall zu übertragen. Doch wer möchte unsagbares menschliches Leid einer juristischen Bewertung unterwerfen? Möglicherweise liegt hier der Grund dafür, daß es bislang keine eingehendere völkerrechtliche Auseinandersetzung mit einem der am längsten währenden und opferreichsten Konflikte um das Selbstbestimmungsrecht eines Volkes gegeben hat.

Schwere Verletzungen der Menschenrechte und grundlegenden Freiheiten der Angehörigen des Volkes der Sri Lanka-Tamilen durch die Sicherheitsorgane – Armee und Polizei, deren Angehörige fast nur Singhalesen sind – der singhalesisch dominierten sri-lankischen Staatsgewalt sind seit den fünfziger Jahren dokumentiert. Trauriger Höhepunkt waren die Ausschreitungen im „Schwarzen Juli“ des Jahres 1983, bei denen zahlreiche Sri Lanka-Tamilen – die Angaben reichen von 150 bis 8.000 – getötet wurden – unter maßgeblichem Anteil der Staatsgewalt. Die seit fünf Jahrzehnten bis heute andauernden schweren Verletzungen der Menschenrechte und grundlegenden Freiheiten lassen aber nicht zwingend den Schluß zu, das Volk der Sri Lanka-Tamilen als solches soll(t)e systematisch von der etablierten singhalesisch dominierten Staatsgewalt ausgelöscht werden, wobei es sich zugegebenermaßen um eine subjektive Einschätzung handelt, die einer gerade anderen Bewertung zugänglich ist. Werden allerdings Menschenrechtsberichte von Amnesty International, Human Rights Watch, University Teachers for Human Rights oder des U.S. Department of State herangezogen, finden sich keine Anhaltspunkte dafür, daß – im Rahmen der Kampfhandlungen zwischen den Sicherheitsorganen und der LTTE – staatlicherseits das Volk der

¹⁴ Vgl. Schmitz, *Gerald*, Tibet und das Selbstbestimmungsrecht der Völker, Walter de Gruyter, Berlin / New York, 1998, S. 241-246.

Sri Lanka-Tamilen ausgelöscht werden soll(te). Nicht anders wurde die Lage des sri-lankatamilischen Volkes in der deutschen Asylrechtsprechung beurteilt, in der eine gruppengenrechte Verfolgung der Sri Lanka-Tamilen teilweise allenfalls für den Zeitraum 1990 bis 1993 bejaht wurde, jedenfalls nicht mehr seit der politischen „Wende“ im Jahr 1994.

Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, daß die Staaten-„gemeinschaft“ angesichts der schweren Verletzungen der Menschenrechte und grundlegenden Freiheiten der Sri Lanka-Tamilen schon immer geschwiegen hat und sich insbesondere die Vereinten Nationen einer Stellungnahme zum Konflikt bislang entzogen.

Verfehlt wäre es nun aber, nur den Diskriminierungsbereich der Verletzung der Menschenrechte und grundlegenden Freiheiten zu berücksichtigen, dies ergäbe ein nur unvollständiges Bild der passiven gemeinschaftsspezifischen Voraussetzungen innerhalb der ersten Wirkungseinheit. In der Vaddukoddai-Resolution des Jahres 1976 hielt die TULF neun Bereiche fest, in denen die Tamilen benachteiligt (worden) sein sollen. Davon ausgehend, sind als weitere Diskriminierungsbereiche die Beeinträchtigung der Siedlungsgemeinschaft, der Sprachgemeinschaft – beginnend mit der „*Sinhala-Only*“-Politik Bandaranaike 1956 – und das Vorenthalten jeglicher innerer Selbstbestimmung sowie weitere Diskriminierungsbereiche – Zugang zu universitären Ausbildungsplätzen und Zugang zu Beschäftigungsplätzen im Staatsdienst – anzuführen.

Hier wird nur noch auf die Verweigerung innerer Selbstbestimmung, durch deren Gewährung das Volk der Sri Lanka-Tamilen zumindest hätte mitbegünstigt werden können, eingegangen. Verweigerte innere Selbstbestimmung schlägt nach einer der in der völkerrechtlichen Theorie vertretenen Ansichten in ein Recht zur Sezession überhaupt nur dann um, wenn innere Selbstbestimmung auch als Gewährleistung der Menschenrechte und grundlegenden Freiheiten verstanden wird und deren Verletzung im oben umschriebenen Maß und der Art nach vorliegt. Soweit der interne Aspekt des Selbstbestimmungsrechts auch als Gewährleistung von beispielsweise territorialer Autonomie und bzw. oder demokratischen Prinzipien verstanden wird, herrscht selbst in der völkerrechtlichen Theorie darüber Einigkeit, daß ein Vorenthalten in diesem Fall ein Sezessionsrecht noch nicht zur Folge hat, eine entsprechendes Recht befindet sich allenfalls gerade in seiner Entwicklung.

Gleichwohl ist zu berücksichtigen, daß jegliche Vorhaben zur Errichtung autonomer Strukturen – wenn sie nicht schon anfänglich scheiterten, denkt man beispielsweise an den Bandaranaike-Chelvanayakam-Pakt aus dem Jahr 1957 oder das Senanayake-Chelvanayakam-Abkommen von 1965 – jedenfalls ohne praktische Relevanz blieben. Weder das System der *District Councils* noch das System der *Provincial Councils* waren funktionsfähig und leisteten folglich auch nicht den mindesten Beitrag, den singhalesisch – sri-lankatamilischen Konflikt zu entschärfen oder gar beizulegen.

8. Sri Lanka oder Sri Lanka und Tamil Eelam?

Die zweite Wirkungseinheit zur Bewertung einer wegen Anerkennung erfolgreichen Sezession setzt nun an Sri Lanka als von der Sezession betroffener Staat an. Die oben genannte Diskriminierung der Sri Lanka-Tamilen über Jahrzehnte hinweg ist von der singhalesisch dominierten Staatsgewalt fraglos zu verantworten. Über die passiven staatspezifischen Umstände läßt sich dagegen nur spekulieren. Die Auswirkungen einer Sezession auf die ökonomische und sicherheitspolitische Stabilität Sri Lankas bleiben hypothetisch. Wird als sezedierendes Gebiet die Nordöstliche Provinz zugrundegelegt, würde Sri Lanka zwar nahezu ein Drittel des Staatsgebietes verlieren. Allerdings ist zu beachten, daß der südwestliche Teil des Landes trotz der seit fast drei Jahrzehnten andauernden Auseinandersetzungen ökonomisch weitgehend stabil geblieben ist. Außerdem ist zu bedenken, welche Entlastung der Haushalt durch eine Absenkung der enormen „Verteidigungs“-kosten erfahren würde. Fraglich bliebe auch die sicherheitspolitische Stabilität Sri Lankas, denkt man nur an die im südwestlichen Teil Sri Lankas lebenden Sri Lanka-Tamilen. Bevölkerungsverschiebungen ließen sich nicht ausschließen.

Das in der völkerrechtlichen Theorie teilweise diskutierte „bessere Recht“ zur Sezession wirkt nicht zulasten Sri Lankas. Ein solches „besseres Recht“ wird einmal angenommen, wenn die derzeit bestehende Staatsgewalt dem secessionswilligen Volk dessen früher bestehenden besonderen Territorialstatus genommen hat. Im Zusammenhang mit einem solchen besonderen Territorialstatus wäre das „Tamil Kingdom of Jaffna“, welches von etwa 1215 bis 1619 auf der Halbinsel existierte, zu nennen, womit zugleich das „*traditional Tamil homeland*“-Konzept angesprochen ist. Dieser besondere Territorialstatus wurde nun aber gerade nicht durch die singhalesisch dominierte Staatsgewalt, sondern von den damaligen Kolonialmächten aufgehoben. Der oben angedeutete Ansatzpunkt einer „*historical grievance*“ ist also im Sezessionsfall der Sri Lanka-Tamilen nicht von Nutzen.

Ein „besseres Recht“ zur Sezession läßt sich ferner nicht auf das Argument eines bereits bestehenden sogenannten „lokalen *de facto*-Regimes“ stützen. Selbst wenn eine von der LTTE von 1990 bis Anfang 1996 auf der Halbinsel Jaffna ausgeübte quasi-staatliche Hoheitsgewalt bejaht wird, ist deren zwischenzeitlicher Zusammenbruch zur Kenntnis zu nehmen. Mitte dieses Jahres gelang es der LTTE dann auch nicht, die Halbinsel Jaffna zurückzugewinnen.

Die dritte Wirkungseinheit zur Bewertung einer wegen Anerkennung erfolgreichen Sezession letztlich setzt an „Tamil Eelam“ als durch Sezession entstehender neuer Staat an. Auch hier lassen sich nur Hypothesen – mit der dann gebotenen Zurückhaltung – aufstellen. Über die Ausübung der Staatsgewalt in „Tamil Eelam“ zu spekulieren, verbietet sich. Als potentielles Staatsgebiet wird gemeinhin die Nordöstliche Provinz genannt, doch stellt sich damit schon die Frage des Staatsvolkes. Neben den Hochland-Tamilen lehnen auch die im Osten

Sri Lankas lebenden Muslime ein „Tamil Eelam“ ab. Berücksichtigt werden müssen weiterhin die in der Nordöstlichen Provinz ansässigen Singhalesen. Mit dieser Bevölkerungsstruktur besteht ein enormes Konfliktpotential, welches kaum als secessionsbegünstigender Umstand gewertet werden kann. Dies gilt um so mehr, nimmt man auch die der LTTE zur Last fallenden schweren Verletzungen der Menschenrechte und grundlegenden Freiheiten von Angehörigen dieser Bevölkerungsgruppen – und auch der Sri Lanka-Tamilen selbst – zur Kenntnis. Die innere sicherheitspolitische Stabilität eines „Tamil Eelam“ ist damit fraglich, was gleichfalls die ökonomische Eigenständigkeit betrifft. In diesem Zusammenhang sei beispielhaft nur auf die Wasserversorgung verwiesen: da die Flüsse im Hochland Sri Lankas entspringen, sind sie der Kontrolle der Sri Lanka-Tamilen weitgehend entzogen. Sri Lanka und „Tamil Eelam“ wären wohl „nebeneinander“ nur „miteinander“ existenzfähig, zumindest auf ökonomischem Gebiet.

Der Einfluß Indiens als südasiatische Regionalmacht ist für den Sezessionsfall der Sri Lanka-Tamilen von maßgeblicher Bedeutung. Der Errichtung eines sri-lanka-tamilisch dominierten Staates stand die indische Zentralgewalt aber stets ablehnend gegenüber – eine Sezession hätte mit ihrer Vorbildwirkung für den Vielvölkerstaat mit seinen zahlreichen Konflikten um Selbstbestimmung unabsehbare Folgen.

9. Inneres Selbstbestimmungsrecht als Lösung? – Das gescheiterte Verfassungskonzept

Als Ergebnis läßt sich damit festhalten, daß die Erfolgsaussichten einer Sezession zur Errichtung eines „Tamil Eelam“ durch Anerkennung in der völkerrechtlichen Praxis gering sind. Unter den gegenwärtigen Umständen wäre eine Sezession wohl zum Scheitern verurteilt. Das Völkerrecht selbst verhält sich Sezessionen gegenüber jedoch neutral. Es gibt keinen Satz des Völkerrechts, der eine Sezession verbietet. So läßt sich dann auch mit in der völkerrechtlichen Theorie vertretenen Argumenten im Konflikt um das Selbstbestimmungsrecht der Sri Lanka-Tamilen ein Sezessionsrecht dieses Volkes zur Errichtung eines „Tamil Eelam“ mit guten Gründen bejahen.

Der interne Aspekt des Selbstbestimmungsrechts der Völker, also die Gewährung von Autonomie und/oder demokratischen Staatsprinzipien, wird zwischenzeitlich als geeignetes Mittel angesehen, secessionistischen Tendenzen frühzeitig entgegenzuwirken oder entsprechende Konflikte beizulegen. Dafür mag im Fall tatsächlich gewährter und praktisch funktionsfähiger innerer Selbstbestimmung einiges sprechen, womit nicht verkannt werden darf, daß damit vielleicht ein erster Schritt zur Sezession ermöglicht und so gerade das Gegenteil erreicht wird.

Innere Selbstbestimmung ist für den singhalesisch – sri-lanka-tamilischen Konflikt offensichtlich keine Lösung mehr. Anfang August des Jahres zog die seit 1994 regierende People's Alliance ihr seit 1995 vertretenes Konzept einer neuen Verfassung, mit der mittels zu errichtender „Regions“ unter Verwaltung von „Regional Councils“ eine gewisse auch die Sri Lanka-Tamilen begünstigende Autonomie gewährt werden sollte, zurück. Die singhalesisch dominierte Staatsgewalt beugte sich wieder dem politischen Druck der singhalesischen Bevölkerungsmehrheit, die offensichtlich zu keinen Zugeständnissen bereit ist – erscheint eine solche Aussage auch als zu pauschal. Ob das Konzept einer neuen Verfassung nach den Neuwahlen zum Parlament, die bis Anfang November stattfinden müssen, wieder aufgegriffen wird, ist nicht absehbar.

Vielleicht ist der Konflikt um das Selbstbestimmungsrecht der Sri Lanka-Tamilen tatsächlich nur noch durch Anerkennung einer Sezession zu lösen, was dem von Musgrave beschriebenen Fall entspräche: „Yet despite the essentially negative character of ethnic self-determination, it may in some instances be the only way in resolving ethnic conflict. Ethnic groups may be divided by such profound cultural and religious differences, or hold such intense animosity towards each other, or be so blinded by nationalism, that coexistence within a single state is simply not possible. In such circumstances the creation of nation-states may in fact be the only way of resolving ongoing and intractable political and social strife between such groups. Therefore international law, while not encouraging the creation of nation-states, must allow for the inability of ethnic groups to coexist within a single state.“¹⁵

¹⁵ Musgrave, Thomas D., *Self-Determination and National Minorities*, Clarendon Press, Oxford, 1997, S. 257 f.