

LITERATUR

Stefan Talmon, **Kollektive Nichtanerkennung illegaler Staaten. Grundlagen und Rechtsfolgen einer international koordinierten Sanktion**, dargestellt am Beispiel der türkischen Republik Nord-Zypern. Band 154 der „Beiträge zum Öffentlichen Recht IUS PUBLICUM“. Verlag Mohr Siebeck, Tübingen 2006. XXXIX/1052 Seiten, € 149,00.

Der Staat ist kein auslaufendes Modell. Die Friedenskrisen weltweit beweisen, dass nur dauerhaft in ihrem Territorium souveräne Ordnungsgewalten Frieden gewährleisten können. Sollen die daraus folgenden Pflichten und die dafür erforderlichen Rechte Gegenstand des Völkerrechts sein, so muss mit *Stefan Talmon* die Rechtsnatur solcher Ordnungsgewalten als Staaten anerkannt werden. Wenn dagegen nach früherer Völkerrechtslehre ein Staat im Rechtssinne entstehen soll durch Anerkennung (sog. konstitutive Theorie), ist das wohl nur durch den „Wert“ der Nichtanerkennung als „formidable weapon“ (ein Etikett des ehemaligen finnischen Präsidenten *Ahtisaari*) internationaler Politik erklärlich. Ein wichtiges Verdienst der Tübinger Habilitationsschrift von *Talmon* besteht darin, dass er mit der konstitutiven Theorie aufräumt (S. 214 – 259). Wenn *Talmon* allerdings eine Brücke zur Staatenpraxis schlägt, indem er die Nichtanerkennung als „Negation“ der Rechtsstellung als Staat als völkerrechtliche Sanktion einordnet (S. 259 ff.), so stehen dem dieselben Gründe entgegen, die gegen die konstitutive Theorie sprechen.

Gemeint sein kann nur die Nichtanerkennung eines Gemeinwesens, das die Merkmale des Staates (permanente höchste Ordnungsgewalt über ein Territorium und seine Bevölkerung) erfüllt, denn ohne diese könnte das Gebilde höchstens nach der konstitutiven Theorie als Staat gelten (was zusätzlich gegen diese Theorie spricht). Wenn nun Sanktionen in der Regel zu völkerrechtmäßigem Verhalten zwingen sollen, so ist offensichtlich die Negation eines diese Merkmale erfüllenden Gemeinwesens hierzu nicht geeignet.

Sinn einer Sanktion kann auch eine Art „generalpräventive“ Wirkung sein. *Talmon* behandelt den Fall der Gründung der Türkischen Republik Nord-Zypern, die die Merkmale des Staates seit mindestens 33 Jahren erfüllt, jedoch nach überwiegender Ansicht der Staatenwelt dazu durch illegale militärische Intervention (der Türkei) in die Lage versetzt wurde. Entmutigt werden könnte danach durch deren Nichtanerkennung (nicht die gewaltsame Staatengründung an sich, sondern) die rechtswidrige gewaltsame Staatengründung. Es fragt sich aber, wer über die Rechtmäßigkeit verbindlich entscheidet. Im Fall Zypern hat es eine nach Rechtsregeln und insbesondere auf Grund umfassender Tatsachenfeststellung begründete Entscheidung dieses Inhalts durch eine geeignete Instanz nie gegeben, insbesondere auch nicht durch die UN oder die EU.

Umso wichtiger ist, wie ein als „illegal“ angesehener Staat in der Staatenpraxis völkerrechtlich behandelt wird. Das stellt *Talmon*, der durch zahlreiche völkerrechtliche Veröffentlichungen, durch langjährige Lehrtätigkeit in Oxford und durch Inanspruchnahme als Berater ausgewiesen ist, erstmals zusammenfassend ausführlich dar. Die Kapitel über Verträge, einseitige Hoheitsakte, die Rechtsstellung des negierten Staates vor Gerichten, seine Mitgliedschaft in internationalen Organisationen, seine bilateralen Beziehungen und wirtschaftliche Entwicklung, seine Kommunikations- und Verkehrslage und seine völkerrechtliche Verantwortung sind zu einem Handbuch gediehen, das wohl keinen einschlägigen Rechts- oder Vertragsakt, keine Gerichtsentscheidung oder Literaturstelle auslässt (die Entscheidungs- und Literaturregister umfassen 78 Seiten). Als Faustregel lässt sich das Ergebnis vielleicht dahin zusammenfassen, dass der negierte Staat als Rechtssubjekt gelten und eine gültige Rechtsordnung haben kann, soweit er nicht spezifisch staatliche Souveränität nach außen geltend macht. Das ist zwar ein problematisches Kriterium, schließt aber jedenfalls wichtige internationale Handlungen und insbesondere den Vertragsschluss aus. Deshalb unterliegt etwa der Schiffsverkehr mit nordzyprischen Häfen keinen völkerrechtlichen Schranken, während der Luftverkehr auf Grund internationaler Abkommen die Bestimmung eines Flughafens im Inselnorden für den internationalen Flugverkehr voraussetzen soll.

Durchgängig wirkt sich die Unterscheidung zwischen einem aus politischen Gründen nicht anerkannten und einem auf Grund eines Völkerrechtsverstoßes nicht anzuerkennenden Staat auf deren Rechtsstellung aus. Die Versagung der Anerkennung hat prinzipiell nur deklaratorische und bilaterale Wirkung. Dagegen darf ein nicht anzuerkennender Staat nicht wie ein solcher behandelt werden. Ob ein Staat nicht anzuerkennen ist, soll sich aus zwingendem Völkerrecht ergeben können. Die Folgerung wird mit Bezug auf Nord-Zypern vielfach aus der Gewaltanwendung bei seiner Gründung und Erhaltung gezogen. Die Fragwürdigkeit dieser Konsequenz relativiert die Aussagen über die Rechtslage, weil die Interpretation des Völkerrechts mangels einer verbindlichen Entscheidung des Sicherheitsrates der UN (er hat im Fall Zypern nur Aufforderungen ausgesprochen) Sache der Staaten bleibt.

Die Rechtslage Zyperns ist dadurch zusätzlich kompliziert, dass über die Negation der Staatsrechtsstellung von Nordzypern hinaus von der Existenz einer die ganze Insel umfassenden Republik Zypern ausgegangen wird. Damit sind Grundfragen aufgeworfen, die nicht zum Gegenstand des Werks gehören und auch mit der Sanktionstheorie nicht beantwortet werden können. Jedenfalls setzt der Mangel der Gebietskontrolle über den Inselnorden der Entfaltung einer Republik Zypern rechtliche Grenzen.

Talmon stellt die Bezugsfälle (Mandschukuo, Rhodesien, Homelandsstaaten) ausführlich dar. Er weist auf die Umgehbarkeit der Negations-sanktion hin. Nimmt man hinzu, dass der betroffene Staat in seiner Friedensfunktion behindert und ganze Volksgruppen jahrzehntelang isoliert und dadurch in ihrem Fortkommen behindert werden, so erscheint die Sanktion nicht als Erfolgsgeschichte. Das bestätigt: Es ist nicht der Sinn des Staatsbegriffs, eine „formidable weapon“ bereitzustellen. Vielmehr wird der Verlust einer Friedensinstanz durch die Erwartung einer Präventivwirkung kaum aufgewogen. Die Vernichtung eines Staates kann zwar im Friedensinteresse erforderlich sein, jedenfalls wenn an seine Stelle ein anderer Staat tritt. Ihre Zulässigkeit kann aber nicht Gegenstand einer Rechtsordnung sein, solange es keinen (übergeordneten) „Weltstaat“ gibt. Die Zulässigkeit der Negation der Staatsnatur als völkerrechtliche Sanktion ist aus diesem wie aus anderen, auch von *Talmon* erwähnten Gründen fragwürdig.

Rechtsanwalt Dr. Christian Heinze, München