

## Dogma Territoriale Integrität - die Staatengemeinschaft in der Bewusstseinsfalle

Der Konfliktfall Ukraine wird meistens als Konflikt zwischen drei Akteuren wahrgenommen: einem gewaltbereiten Russland als Täter, einer schwachen Ukraine als Opfer und einer an der Seite der Ukraine stehenden friedensbemühten Staatengemeinschaft. Diese Wahrnehmung beruht größtenteils auf historischen Vorurteilen. Der Konflikt um die Ukraine ist in Wahrheit ein Lehrstück zur Starrheit des politischen Bewusstseins, und zwar auch und besonders auf Seiten der friedensbemühten Staatengemeinschaft. Er zeigt, wie politische Konfliktparteien aneinander vorbeigieren, deren Vorstellungskraft durch herrschende Dogmen beschränkt ist.

Politisches Bewusstsein wächst aus Erfahrungen der Geschichte. Die schlimmsten politischen Katastrophen der Vergangenheit sollen sich möglichst nicht wiederholen, vor allem Kriege nicht. Da auch im zwanzigsten Jahrhundert die meisten Kriege aus Streitigkeiten über Staatsgrenzen entstanden sind, ist zu Beginn des 21. Jahrhunderts das herrschende sicherheits- und friedenspolitische Bewusstsein noch immer ein Nachkriegsbewusstsein. Man will den Frieden wahren, indem man Streitigkeiten über Staatsgrenzen ausschließt. Daraus hat sich das Dogma der territorialen Integrität von Staaten entwickelt, demzufolge Staatsgrenzen als unantastbar gelten. In der UN-Charta von 1945 hat dies in Artikel 2, Absatz 4 seinen Niederschlag gefunden:

*Alle Mitglieder unterlassen in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt.*

So fest dieses Dogma etabliert ist, so wenig erfüllt es aber seinen friedenswahrenden Zweck. Ein naheliegender Grund hierfür ist, dass vergleichsweise mächtige Staaten ihre Interessen diesem Dogma nicht immer unterordnen wollen. Aber es gibt auch zweifelsfrei ehrenwerte, sogar moralisch höchstrangige Gründe dafür, sich über die territoriale Unversehrtheit von Staaten hinwegzusetzen. Das Dogma der territorialen Integrität kann seine Verfechter daher tief in moralisches Unrecht verstricken.

### **Ein allgemeines Szenario**

Das folgende exemplarische Szenario soll dies illustrieren. Es ist nicht das Ukraine-Szenario, es ist ein verallgemeinertes und vereinfachtes, aber doch eines, aus dem sich Lehren auch für den Fall Ukraine ableiten lassen.

Die politischen Akteure in diesem Szenario sind:

- A-Land, ein Krisenstaat
- Z-Land, sein übermächtiger Nachbarstaat
- die übrige Staatengemeinschaft.

A-Land sei ein junger Staat, nur wenige Jahrzehnte alt. Seine Grenzen sind von historischen Zufällen und politischen Willkürakten geformt. Der kleinere Teil seines Staatsgebiets,

---

nennen wir ihn Pars, war lange Teil des übermächtigen Nachbarlands Z-Land gewesen. Die meisten Bewohner von Pars sprechen die Sprache von Z-Land und fühlen sich Z-Land verbunden.

In A-Land wechseln sich nach der Staatsgründung Staatsführungen ab, die sich dem A-sprachigen oder dem Z-sprachigen Teil der Bürger verbunden zeigen. Die innenpolitische Lage ist instabil, die Staatsführungen sind inkompetent und korrupt, die Wirtschaft stagniert. Es kommt schließlich zu einer Staatskrise. Die zuletzt gewählte Staatsführung verliert den Rückhalt in der A-sprachigen Bevölkerung. Sie wird von aufgebrachten Bürgern gestürzt.

Danach verschärfen sich die Spannungen zwischen dem A-sprachigen Teil von A-Land und dem mehrheitlich Z-sprachigen Landesteil Pars. In Pars sehen die meisten Bürger ihre kulturellen und wirtschaftlichen Belange von der Staatsführung nicht mehr gewahrt. Sie wünschen sich, sie würden Bürger des Nachbarlandes Z-Land.

Die Staatsführung von Z-Land versichert der Z-sprachigen Mehrheit in Pars ihre Hilfsbereitschaft. Sie fordert, die Bürger von Pars sollten demokratisch darüber entscheiden, ob sie weiter zu A-Land gehören wollen. Das Regionalparlament von Pars beschließt daraufhin die Durchführung eines entsprechenden Volksentscheids. Die Regierung von Z-Land erklärt sich bereit, Pars nach dem Volksentscheid in sein Staatsgebiet aufzunehmen.

Die übrige Staatengemeinschaft, auch die demokratisch gesinnte, reagiert mit einem Sturm der Entrüstung: Die Unterstützung von Separatisten in Pars sei völkerrechtswidrig, der Volksentscheid über die Staatszugehörigkeit sei unzulässig, Z-Land dürfe diesen Volksentscheid nicht unterstützen, es müsse sich zur territorialen Integrität von A-Land bekennen. Als Z-Land nicht reagiert, beschließt die Staatengemeinschaft Sanktionen.

Die Staatsführung von Z-Land bleibt hiervon unbeeindruckt. Sie verweist darauf, dass sie sich an den Mehrheitswillen der Bürger von Pars über ihre Staatszugehörigkeit halten werde.

Das folgende rhetorische und symbolische Konfliktgebaren weckt Kriegsängste.

Der Volksentscheid in Pars wird schließlich durchgeführt, seine Umsetzung wird eingeleitet.

### **Die moralische Wertung**

So weit dieses Szenario, das auch künftig in vielen Teilen der Welt auf ähnliche Weise real werden kann. Hier prallen das Dogma der territorialen Integrität und das Prinzip von Selbstbestimmung durch Mehrheitsentscheid unversöhnlich aufeinander. Die Staatengemeinschaft gibt hier dem Dogma der territorialen Integrität Vorrang, der Z-Staat dagegen dem Selbstbestimmungsrecht. Er will die Bürger von Pars demokratisch über ihre Staatszugehörigkeit entscheiden lassen, die Staatengemeinschaft will ihnen dies verwehren.

Dennoch lässt die Staatengemeinschaft in solchem Fall - das Beispiel Ukraine zeigt dies - keinen Zweifel an ihrer demokratischen Gesinnung gelten. Sie fühlt sich sogar Z-Land moralisch überlegen.

Plausible Gründe hierfür ergeben sich aus diesem Szenario nicht. Das von der Staatengemeinschaft vertretene Dogma der territorialen Integrität ist für sich genommen vollkommen wertneutral. Es ist nicht demokratisch, und es nicht humanitär begründet. Es

---

erklärt Staatsgrenzen für tabu, unabhängig davon, was die Bürger innerhalb dieser Grenzen wollen und was ihnen möglicherweise verwehrt wird. Es ist insofern indifferent gegenüber menschlichen Bedürfnissen und Nöten.

Z-Land dagegen richtet sein Handeln an einem Prinzip aus, das unmittelbar mit den Bedürfnissen von Bürgern zu tun hat, dem Recht, über die eigene Staatszugehörigkeit selbst zu entscheiden. Dies ist eines der elementarsten politischen Rechte überhaupt. Insofern erscheint im obigen Szenario der Z-Staat als der moralisch überlegene Akteur. Die dem Dogma der territorialen Integrität verfallene Staatengemeinschaft erscheint demnach moralisch unterlegen.

Dass die Staatengemeinschaft sich in ihrer Haltung dennoch moralisch legitimiert fühlt, ist nur aus der Geschichte erklärbar, aus der blutigen Geschichte nämlich der Kriege um Staatsgrenzen. Die Staatengemeinschaft unterstellt, dass es ohne territoriale Integrität auch gegenwärtig und künftig keinen Frieden gibt. Das Dogma der territorialen Integrität gilt ihr daher als Friedensdogma. Als solches wäre es natürlich auch moralisch legitimiert. Im obigen Szenario verweist die Staatengemeinschaft dementsprechend auf Kriegs- oder Bürgerkriegsrisiken, die es um jeden Preis zu vermeiden gelte. Auch wenn dies für die Mehrheit in Pars Frieden in Fremdbestimmung bedeute, sei dies weniger schlimm als Selbstbestimmung im Unfrieden. Der territorialen Integrität gebühre daher gerade aus moralischer Sicht Vorrang vor demokratischer Selbstbestimmung.

Welche Position ist in diesem Szenario die plausiblere? Welche beruht auf korrekteren Annahmen? Welches der Prinzipien sollte daher für künftige Politik beispielgebend sein? Diese Frage wird sich noch in vielen vergleichbaren künftigen Konfliktsituationen stellen, ist also von historischer Tragweite. Die Antwort hierauf ist dennoch überraschend einfach. Sie beginnt mit einem simplen „Es kommt darauf an“. Es kommt ganz einfach darauf an, ob das Selbstbestimmungsrecht über die Staatszugehörigkeit künftig ohne Gefahr für den Frieden beansprucht werden kann. Im obigen Fall also: ob die Staatsgrenze von A-Land nach demokratischen Prinzipien friedlich korrigierbar ist. Wenn dies so wäre, wenn also der separatistisch gesinnte Landesteil Pars sich friedlich von A-Land abspalten könnte, dann gäbe es für das Beharren der Staatengemeinschaft auf der territorialen Integrität von A-Land keine moralische Rechtfertigung. Dann wäre Z-Land mit seiner Unterstützung der separatistischen Mehrheit in Pars tatsächlich der moralisch überlegene Akteur. Es kommt also darauf an, ob eine solche demokratisch beschlossene Abspaltung wirklich friedlich vollzogen werden kann. Auf den konkreten Fall Ukraine angewendet: ob der Teil der Ukraine, in dem die Mehrheit der Bürger keine ukrainischen Staatsbürger bleiben wollen, ob sich also z.B. die Krim in einem friedlichen Verfahren aus der Ukraine herauslösen lässt.

Auch hierauf liegt die Antwort auf der Hand: Es ist dann möglich, wenn die Konfliktbeteiligten sich hierauf einigen können. Wenn also alle Beteiligten das Prinzip der demokratischen Selbstbestimmung über das Dogma der territorialen Integrität stellen. Dann steht einer einvernehmlichen, konstruktiven, friedlichen und zügigen Korrektur der Staatsgrenze nichts im Weg. Scheitern kann die friedliche Lösung in solchem Fall daher nur an der Konfliktpartei, die vom Dogma der territorialen Integrität nicht lassen will. Im obigen Beispielfall ist dies eine uneinsichtige Staatengemeinschaft. Diese unterstellt eine Bürgerkriegs- und Kriegsgefahr, die es ohne ihr Zutun gar nicht gäbe. Sie verbeißt sich um des Friedens willen ins Dogma der territorialen Integrität, aber sie verkennt, dass Gefahr für

---

den Frieden von ihrer eigenen Verbissenheit ausgeht. Sie müsste nur die Hand zu einer auf dem demokratischen Selbstbestimmungsrecht beruhenden Konfliktlösung reichen, um jegliche Friedensgefährdung auszuschließen. Dies nicht zu tun setzt sie ins moralische Unrecht.

### **Völkerrechtliche und politische Konsequenzen**

Dies gilt für alle mit dem obigen Szenario vergleichbaren Fälle. Damit gilt es nicht nur für den Fall Ukraine, sondern für die allermeisten gegenwärtigen und künftigen Fälle strittiger Staatsgrenzen. Für das Völkerrecht bedeutet dies, dass die dem Dogma der territorialen Integrität verpflichtete Norm zu einem friedensgefährdenden Anachronismus geworden ist. Um künftige Konflikte über Staatsgrenzen friedlich und konstruktiv lösen zu können, sollte diese Norm daher dringend durch eine zeitgemäßere, moralisch und politisch plausiblere ersetzt werden. Eine solche neue Norm müsste nicht nur Gewalt gegen die territoriale Integrität von Staat untersagen, sondern auch die Verweigerung des Selbstbestimmungsrechts über die Staatszugehörigkeit. Dafür könnte Artikel 2, Absatz 4 der UN-Charta etwa wie folgt neu gefasst werden:

*Alle Mitglieder unterlassen in ihren internationalen Beziehungen jede gegen das Recht auf Selbstbestimmung über die Staatszugehörigkeit gerichtete und jede gegen die territoriale Integrität oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt und von Sanktionen.*

Es bedürfte nur dieser unscheinbaren Neuformulierung, um eine neue Ära der zwischenstaatlichen Konfliktbewältigung einzuleiten.

Selbst eine solche unscheinbare Neuerung kann aber vorerst natürlich nur als Fernziel der Bewusstseins- und Rechtsentwicklung gelten. Am Fall der Ukraine lässt sich dennoch zeigen, wie greifbar nahe dieses Ziel bei näherem Hinsehen schon war. Hätte die Staatengemeinschaft in den Volksentscheid der Krim-Bürger über ihre Staatszugehörigkeit eingewilligt, hätte sie dies mit der Forderung verbinden können, dass in vergleichbaren Fällen vergleichbar zu handeln ist. Diese Forderung hätte sie natürlich auch gegen sich selbst gelten lassen müssen, aber dasselbe hätte sie auch von Russland verlangen können. Sie hätte also fordern können, auch in allen künftigen vergleichbaren Fällen Referenden über die Staatszugehörigkeit zuzulassen und anzuerkennen. Hätte sie diesen Schritt getan, hätte sie sich damit moralisch nahezu unangreifbar gemacht. Sie hätte Russland vor die Alternative gestellt, die Einverleibung der Krim als Beispiel demokratischer Prinzipientreue zu vollziehen oder als einen Fall von prinzipienlosem Opportunismus. Stattdessen hat die Staatengemeinschaft sich mit der Dogmatik der territorialen Integrität selbst ins moralische Abseits und in eine politische Sackgasse manövriert.

Im Ukraine-Konflikt ist damit eine historische Chance vertan. Natürlich werden neue Gelegenheiten kommen, sich zum Selbstbestimmungsrecht der Bürger über ihre Staatszugehörigkeit zu bekennen, zum Recht also, Staatsgrenzen durch Volksentscheid zu verändern, und dieses Recht auch zu etablieren. Je mehr solche Gelegenheiten die Staatengemeinschaft aber verstreichen lässt, desto schleppender verläuft der weltweite Prozess der politischen Zivilisierung in dieser Frage. Desto länger wird auch ein unzeitgemäßes Völkerrecht konstruktiven Konfliktlösungen in Fragen der Staatszugehörigkeit im Weg stehen.

---

Natürlich würden auch Volksentscheide über Staatsgrenzen für sich genommen nicht den ewigen Frieden bringen. Dies kann schon deswegen nicht sein, weil von jeder Verschiebung von Staatsgrenzen auch Bürger betroffen sind, die ihre Staatszugehörigkeit nicht wechseln wollen. Referenden über Staatsgrenzen lösen daher zwar bedeutende Minderheitenprobleme, aber sie schaffen zugleich kleinere neue. Im Ukraine-Konflikt betrifft dies u.a. die ukrainischsprachigen und tatarischen Minderheiten auf der Krim. Dies spricht nicht gegen demokratische Mehrheitsentscheidungen über Staatsgrenzen, zeigt aber, dass diese nur ein Zwischenschritt auf dem politischen Zivilisierungspfad sein können. Weitere Schritte in Richtung der so genannten politischen bzw. staatsbürgerlichen Assoziationsfreiheit müssten daher folgen, Schritte also zur möglichst vollständigen Entscheidungsfreiheit darüber, wer wo mit wem in welchen Angelegenheiten die Staatsbürgerschaft teilt.<sup>1</sup> Das Beispiel Ukraine kann immerhin helfen, einen Teil dieses Weges gedanklich vorwegzunehmen.

12 - 03 – 2014

[www.neopolis.info](http://www.neopolis.info)  
[www.neokratieverfassung.de](http://www.neokratieverfassung.de)

---

<sup>1</sup> Siehe hierzu auch B. Wehner, *Die Ukraine und die politische Assoziationsfreiheit*.  
[http://www.neopolis.info/files/die\\_ukraine\\_und\\_die\\_politische\\_assoziationsfreiheit.pdf](http://www.neopolis.info/files/die_ukraine_und_die_politische_assoziationsfreiheit.pdf)