

POSITIONSPAPIER NR. 20

VORSCHLÄGE FÜR REFERENDUMSREGELUNGEN BEI GEBIETSABTRENNUNGEN UND EU-AUSTRITTEN

Version 1.2.1 vom 6.11.2018

Arbeitskreis Europa und Welt
stefan.padberg@mehr-demokratie.de

Inhaltsverzeichnis

Verfahrensvorschlag	4
Grenzen	4
Einleitung des Volksentscheids	4
Freie und faire Diskussionsphase	5
Abstimmungsberechtigung	5
Verhandlungen nach der Abstimmung	6
Deutschland	6
Europäische Union und Eurozone	7
Mitgliedschaft von sich abtrennenden Regionen in der EU	7
Eurozone	8

In zahlreichen Staaten Europas existieren Regionen, in denen starke politische Kräfte fordern sich abzutrennen und einen eigenen Staat zu bilden. Ein bekanntes Beispiel ist Schottland, wo im September 2014 ein Volksentscheid über die Trennung vom Vereinigten Königreich stattfand. Ein weiteres ist Katalonien, wo die Regionalregierung im Oktober 2017 versucht hatte, einen Volksentscheid über die Abtrennung von Spanien abzuhalten, der aber keine Rechtskraft erlangen konnte, weil das spanische Verfassungsgericht ihn unter Verweis auf die spanische Verfassung verboten hatte und er danach durch verschiedene Polizeiaktionen der Zentralregierung stark behindert worden ist. Bereits 2008 hatte die spanische Regierung eine Volksbefragung über die Unabhängigkeit des Baskenlandes verboten. Separatistische Bewegungen gibt es auch Frankreich (Korsika), in Italien (Südtirol und Venezien), in Belgien (Flandern) und in Großbritannien (Nordirland). In der Ostukraine fordern bewaffnete Kräfte die Abspaltung der Regionen Donezk und Luhansk. In Bosnien-Herzegowina drängt die serbische Teilrepublik auf eine Loslösung. Ungelöst ist auch die Situation des Kosovo. Diese ehemalige autonome Republik Jugoslawiens erklärte sich 2008 als unabhängig von Serbien. Der Internationale Gerichtshof erkannte die Loslösung als rechtmäßig an. Die Unabhängigkeit des Kosovo wird aber von Serbien und 80 anderen Staaten, unter ihnen Spanien, Griechenland und China, nicht anerkannt.

Separation ist eine zwiespältige Lösung. Neben der Schwierigkeit, in einer oft emotionalisierten Atmosphäre einen fairen Abstimmungskampf zu gewährleisten, geht es auch um Fragen wie die Aufteilung von Schulden und Werten, die Nutzung von Militäreinrichtungen, Regelung von Währungs-, Eigentums- und Erbschaftsfragen sowie Zoll- und Grenzabkommen. Vor allem aber geht es um den Minderheitenschutz im neu entstehenden Gemeinwesen. Eine Separation, bei der eine Gruppe über eine andere gestellt wird, wie dies in zahlreichen Konflikten der Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion und des ehemaligen Jugoslawiens der Fall war, ist mit den Menschenrechten nicht vereinbar.

Es ist deshalb immer vorzuziehen, Verhandlungslösungen ohne Gebietsabtrennungen zu finden. Den nach Unabhängigkeit strebenden Regionen sollte eine weitgehende politische Selbstverwaltung sowie das Recht auf Bewahrung ihrer eigenen Kultur und Sprache eingeräumt werden. Das Baskenland und auch Schottland, wo sich die Bevölkerung nach zahlreichen Zugeständnissen der britischen Regierung gegen die Unabhängigkeit entschied, sind dafür Beispiele.

Wenn aber trotzdem starke politische Kräfte in einer Region weiterhin die Unabhängigkeit fordern, halten wir es für den besten Weg, die Bevölkerung in einem fairen Verfahren darüber abstimmen zu lassen. Eine Trennung, wenn die Mehrheit dies im Volksentscheid beschließt, ist einem kräftezehrenden, Jahrzehnte oder Jahrhunderte dauernden Konflikt allemal vorzuziehen.

Wir fordern deshalb:

In allen europäischen Staaten sollten Regionen, die das wollen, das Recht haben, nach schottischem Vorbild über ihre Unabhängigkeit abzustimmen. Dieses Recht muss vorher in den jeweiligen Verfassungen verankert werden. Eine zukünftige EU-Verfassung sollte die Mitgliedsstaaten dazu verpflichten, solche Regelungen vorzusehen.

Verfahrensvorschlag

Das Verfahren sollte folgendermaßen aussehen:

Grenzen

Voraussetzung für die Durchführung eines Volksentscheids über die Abtrennung ist die Festlegung der Grenzen des sich abtrennenden Gebiets. Hierzu sind wir der Meinung, dass das Recht nur bereits bestehenden Verwaltungseinheiten, also in der Regel Bundesländern, Kantonen, Provinzen usw. zustehen sollte. Nur dann kann klar bestimmt werden, wer abstimmungsberechtigt ist und wo die Grenzen des neuen Staates verlaufen. Entscheidet sich die Mehrheit für Abtrennung, werden innere Verwaltungsgrenzen zu äußeren Staatsgrenzen.

Nach diesem Verfahren sind die Vereinten Nationen bei der Aufspaltung Jugoslawiens vorgegangen. Genauso wurde verfahren bei der Auflösung der Kolonialreiche und der ehemaligen Sowjetunion. Obwohl insbesondere bei den Kolonien die Grenzen oft willkürlich ohne Rücksicht auf ethnische Zugehörigkeit gezogen wurden, erschien den Vereinten Nationen die Bildung neuer Staaten nur innerhalb der bereits bestehenden Grenzen möglich. Bei diesem Grundsatz sollte man bleiben.

Einleitung des Volksentscheids

Der Volksentscheid über die Abtrennung soll durch das übliche Verfahren des Volksbegehrens in der Region eingeleitet werden. Idealerweise ist dies in der Verfassung des Gesamtstaates so vorgesehen. Wenn nicht, dann wird die sich abtrennen wollende Region mit der Staatsregierung in Verhandlungen treten müssen, um die Bedingungen für eine einwandfreie Durchführung und ein rechtlich bindendes Ergebnis sicherzustellen. Wenn es in der Region keine Volksentscheidsgesetzgebung gibt, entscheidet das Regionalparlament mit einfacher Mehrheit darüber, ob der Abtrennungsprozess eingeleitet werden soll. Wenn es kein gewähltes Regionalparlament gibt (dies ist in einigen europäischen Ländern wie zum Beispiel Portugal der Fall, wo es zwischen der Landesregierung und den Kommunen keine weitere politische gewählte Ebene gibt, sondern wo die Regionen reine Verwaltungseinheiten sind) und die Zentralregierung die Abhaltung eines Volksentscheids verweigert, sollte das Europäische Parlament vermittelnd eingreifen.

Außerhalb Europas wurden auch schon Volksentscheide zur Separation von den Vereinten Nationen beschlossen. So zum Beispiel im Fall der ehemaligen spanischen Kolonie Westsahara.

Voraussetzung ist in diesen Fällen, dass der Wunsch nach Abhaltung eines Volksentscheids über Abtrennung von einem relevanten Teil der Bevölkerung geäußert wird, erkennbar zum Beispiel durch eine Unterschriftensammlung oder durch Beschlüsse großer gewählter Gemeinderäte der Region.

Freie und faire Diskussionsphase

Die Abtrennung und Gründung eines neuen Staates hat gravierende Folgen für das Leben aller Einwohner. Es sollte daher zwischen dem Beschluss, einen Volksentscheid durchzuführen und der Durchführung selbst **mindestens ein Jahr „Bedenkzeit“** liegen. In dieser Zeit sollte eine intensive und freie gesellschaftliche Debatte über das Für und Wider der Abtrennung möglich sein. Beide Seiten müssen gleichberechtigt ihre Argumente vorbringen können. Die Finanzierung der jeweiligen Kampagnen muss transparent sein. Denkbar ist auch die Berufung von Bürgergutachtern oder Planungszellen. Die Medien sollen zu einer neutralen Pro- und Contra-Berichterstattung verpflichtet werden, ähnlich wie in der Schweiz. Das Öffentlich-rechtliche Fernsehen muss beiden Seiten die gleiche Sendezeit einräumen. Die Bürger sollten vor der Abstimmung ein „Abstimmungsbuch“ erhalten, in dem das Für und Wider engagiert, aber sachlich und ausgewogen dargestellt wird.

Militär und Polizeikräfte egal welcher Seite dürfen auf den Meinungsbildungsprozess vor der Abstimmung keinen Einfluss nehmen und müssen sich von der Abstimmung selbst fernhalten. Wenn es bewaffnete Auseinandersetzungen zwischen Militär und Separatisten gab, müssen nötigenfalls UN-Friedenstruppen („Blauhelme“) oder - bei Einverständnis beider Seiten - die Truppen neutraler Staaten für die öffentliche Ordnung sorgen.

Abstimmungsberechtigung

Grundsätzlich sollte in der Region abgestimmt werden, die sich abtrennen will. Eine Abstimmung im Gesamtstaat, wie dies beispielsweise die spanische Regierung bezüglich der Abtrennung Kataloniens vorschlägt, halten wir für unpraktikabel. Kleine Regionen, die nur einen geringen Teil der Gesamtbevölkerung stellen, hätten so nur geringe Chancen sich abzutrennen und der Konflikt würde weiterbestehen. Auch die Vereinten Nationen gehen bei der Anerkennung neuer Staaten nach dem Grundsatz vor, dass es ausreicht, wenn in der Region selbst der Wunsch nach einem eigenen Staat besteht. Die europäischen Staaten, die den Kosovo als unabhängigen Staat anerkannt haben, folgten damit einer einseitigen Bitte der kosovarischen Regierung. Das Parlament der Republik Serbien hatte die Unabhängigkeit des Kosovo abgelehnt. Maßgebend war hier also anerkanntermaßen der Wille in der sich abtrennen wollenden Region. Abstimmungsberechtigt für den Volksentscheid soll sein, wer wahlberechtigt für das Regionalparlament, ersatzweise für das nationale Parlament, ist.

Wenn eine der beiden Seiten Zweifel an der korrekten Abwicklung der Abstimmung anmeldet, muss sie unter internationaler Beobachtung stattfinden.

Verhandlungen nach der Abstimmung

Wenn die Mehrheit bei der Abstimmung für die Abtrennung stimmt, treten die Regierung des neuen Staates sowie die Regierung des Reststaates in einen Verhandlungsprozess ein. Vorrangiges Ziel ist, die Rechte der ehemaligen Mehrheitsbevölkerung und jetzigen Minderheit im neu entstandenen Staat zu sichern. Hierzu gehören Fragen wie die weitere Nutzung der bisherigen Amtssprache des Gesamtstaats als zweite Amtssprache im neuen Staat oder die Möglichkeit der doppelten Staatsbürgerschaft. Weitere Fragen, die zu klären sind, wurden weiter oben schon angedeutet.

Obwohl es sich um einen umfangreichen Themenkomplex handelt, sind konsensuale Lösungen durchaus möglich. Das zeigt zum Beispiel die friedlich und im Konsens verlaufene Auflösung der Tschechoslowakei 1992/93. Sollte es aber innerhalb einer Frist von zwei Jahren nicht zu einem Vertrag gekommen sein und einigen sich beide Parteien nicht auf eine Fristverlängerung, soll der Internationale Gerichtshof in Den Haag über die strittigen Punkte verbindlich entscheiden.

Es ist zu überlegen, ob das Verhandlungsergebnis in einem Referendum bestätigt werden muss.

Deutschland

Die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland sieht die Möglichkeit vor, dass Bundesländer sich zusammenschließen, wenn in allen betroffenen Ländern eine Mehrheit der Bevölkerung dies im Volksentscheid beschließt. Die Möglichkeit, dass Bundesländer ihre Unabhängigkeit erklären, ist weder im Grundgesetz noch in den Landesverfassungen geregelt. Allerdings findet sich auch kein ausdrückliches Verbot. Rechtlich möglich ist aber, dass sich ein Teil eines Bundeslandes abspaltet und ein neues Bundesland bildet. Ebenso ist rechtlich vorgesehen, dass sich Regionen verschiedener Bundesländer abspalten und zusammen ein neues Bundesland bilden oder sich einem benachbarten Bundesland anschließen. Dieses Verfahren ist in Artikel 29 des Grundgesetzes geregelt. Es ist anwendbar „in einem zusammenhängenden, abgegrenzten Siedlungs- und Wirtschaftsraum, dessen Teile in mehreren Ländern liegen und der mindestens eine Million Einwohner hat.“ Wird in diesem Raum durch zehn Prozent der Wahlberechtigten eine einheitliche Landeszugehörigkeit gefordert, kann es, muss es aber nicht, zu einem Volksentscheid darüber kommen, ob der Siedlungsraum ein eigenes Bundesland werden soll.

Das Verfahren ist unseres Erachtens reformbedürftig. Die zehn Prozent Unterschriften müssen in 14 Tagen gesammelt werden, die Eintragung in die Unterschriftenlisten muss in Behörden erfolgen. Das ist zu kompliziert und kaum zu schaffen. Die Frist für die Eintragung sollte deutlich verlängert werden. Außerdem sollte neben der amtlichen Eintragung in Behörden auch die freie Straßensammlung von Unterschriften erlaubt sein.

Wird das Quorum erfüllt, sollte es immer zum Volksentscheid in dem Gebiet, das sich abtrennen will, kommen und bei diesem Volksentscheid sollte die einfache Mehrheit entscheiden. Zurzeit gilt ein Zustimmungsquorum von 25 Prozent aller Wahlberechtigten.

Es ist sicherlich sinnvoll, dass das Gebiet, das ein neues Bundesland bilden will, „zusammenhängend“ ist, wie es das Grundgesetz vorsieht. Das Kriterium, dass es sich um einen „abgegrenzten Wirtschaftsraum“ handeln muss, halten wir aber für zu weitgehend. Hieran scheiterte ein Volksbegehren des Fränkischen Bundes 1997 vor dem Bundesverfassungsgericht. Der Fränkische Bund wollte die Neugründung eines Bundeslandes Franken erreichen, bestehend aus Teilen Bayerns und Baden-Württembergs. Man sammelte ausreichend Unterschriften, das Volksbegehren wurde aber vom Bundesinnenminister für unzulässig erklärt, weil das vorgesehene Gebiet kein abgegrenzter Wirtschaftsraum sei.

Das entscheidende Kriterium war dabei, dass es eine hohe Zahl von Pendlern gäbe, die nicht im geplanten Bundesland Franken, sondern in Bayern und Baden-Württemberg ihren Arbeitsplatz hätten. Nach diesem Kriterium bilden aber auch viele andere Bundesländer keinen abgegrenzten Wirtschaftsraum. Insbesondere in den drei Stadtstaaten Bremen, Hamburg und Berlin arbeiten viele Pendler aus dem Umland. Das Kriterium sollte daher entfallen.

Europäische Union und Eurozone

Grundsätzlich sind wir der Meinung, dass in allen Ländern der Europäischen Union die Bevölkerung über einen möglichen Austritt aus der Union per Volksentscheid abstimmen können sollte, sofern ein relevanter Teil der Bevölkerung das will. Ebenso sollte über weitere Fragen wie z.B. die Einführung oder Abschaffung des Euros als Währung abgestimmt werden können.

Mitgliedschaft von sich abtrennenden Regionen in der EU

Wenn sich eine Region von einem Mitgliedsstaat der EU abspaltet, sollte der neue Staat Mitglied der EU bleiben können, wenn die Mehrheit der Bevölkerung das will. Nach der geltenden EU-Gesetzgebung würde die abgespaltene Region als neuer Beitrittskandidat behandelt. Der neu entstandene Staat müsste also das aufwändige und mehrjährige Beitrittsverfahren durchlaufen, an dessen Ende ein Beitrittsvertrag steht, der von allen Mitgliedern ratifiziert werden muss, um gültig zu werden. Insbesondere der Reststaat würde dazu neigen, dem neuen Staat seine Zustimmung zum EU-Beitritt vorzuenthalten.

Anders als bei einem wirklich neuen Beitrittskandidaten hat der durch Separation entstandene Staat aber als früherer Teil eines Mitgliedsstaates die Kopenhagener Bedingungen, die die EU 1993 beschlossen hatte, für die EU-Aufnahme bereits erfüllt. Das EU-Recht ist bereits Teil seines Rechtssystems, er muss bereits über eine funktionierende Marktwirtschaft verfügen. Wir sind daher der Meinung, dass aus Abspaltung von einem EU-Mitgliedsstaat entstandene neue Staaten einen Rechtsanspruch auf Mitgliedschaft in der EU haben sollten.

Eurozone

Gleiches gilt für den Verbleib in der Eurozone. Auch hier hat die EU Bedingungen beschlossen, die sog. Maastricht-Kriterien, die der neue Staat als Teil eines bisherigen Euro-Staates bereits erfüllen musste. Sofern die Bevölkerung des neuen Staats also in der EU bleiben und den Euro als Währung behalten will, sollte das ohne aufwändige Beitrittsverfahren möglich sein.

Die geltenden EU-Verträge sehen eine Verpflichtung aller Mitgliedsstaaten vor, den Euro als Währung einzuführen. Seine Einführung gilt als „unwiderruflich“. Das heißt: ist er einmal in einem Land als Währung etabliert, kann das Land nur durch einen Austritt aus der Union wieder zu einer eigenen Währung kommen. Es hat sich aber gezeigt, dass einige Eurostaaten erhebliche Schwierigkeiten haben, die Maastricht-Kriterien dauerhaft zu erfüllen. Sie sind auf finanzielle Hilfe aus anderen Staaten der Union angewiesen und geraten dadurch in eine wirtschaftliche und politische Abhängigkeit. Wir befürworten eine Änderung der EU-Verträge in diesem Punkt. Die Mitgliedsländer sollten selbst durch Volksentscheid entscheiden können, ob sie den Euro einführen oder ob sie die Eurozone wieder verlassen und zu ihrer alten Währung zurückkehren wollen.