

Der Konflikt um die Halbinsel Krim und das Völkerrecht

Gregor Schirmer

Die Vorgänge um die Eingliederung der Halbinsel Krim in die Russische Föderation werfen unterschiedliche Fragen auf, politische, historische, militärische, verfassungsrechtliche und andere, die man nicht voneinander separieren sollte. Trotzdem konzentriere ich mich im Folgenden auf völkerrechtliche Aspekte, nach dem Motto „Schuster bleib bei deinem Leisten“. Ich bekenne vorab, dass ich sichere Antworten nicht geben kann. Die Sach- und Rechtslage lässt das nicht zu.

Die Halbinsel Krim gehörte vor 2014 zweifellos zum Staatsgebiet der mit dem Zerfall der UdSSR 1991 unabhängig gewordenen Ukraine und zwar als Autonome Republik. Am 11. März 2014 erklärten die Staatsorgane der Krim: „Wir, die Mitglieder des Obersten Rates der Autonomen Republik Krim und des Stadtrats von Sewastopol, erklären auf Grundlage der Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen und weiterer internationaler Übereinkommen zur Anerkennung des Rechts der Völker auf Selbstbestimmung sowie unter Berücksichtigung des Gutachtens des Internationalen Gerichtshofs bezüglich Kosovos vom 22. Juli 2010, das bestätigt, dass die einseitige Unabhängigkeitserklärung von Teilen eines Staates keine Regeln des Völkerrechts verletzt: 1. Wenn als Ergebnis des am 16. März 2014 stattfindenden Referendums der direkte Wille der Völker der Krim zum Ausdruck kommt, dass die Krim, bestehend aus der Autonomen Republik Krim und der Stadt Sewastopol, Russland beitreten soll, so wird ein unabhängiger und souveräner Staat mit einer republikanischen Staatsform deklariert werden. 2. Diese Republik Krim ist ein demokratischer, säkularer und multiethnischer Staat, der sich verpflichtet, den Frieden, sowie den ethnischen und konfessionellen Zusammenhalt in ihrem Gebiet zu bewahren. 3. Die Republik Krim wird im Falle eines solchen Ergebnisses der Volksabstimmung als unabhängiger und souveräner Staat und auf der Grundlage des Völkerrechts den Beitritt in die Russische Föderation beantragen und bei deren Zustimmung ein neues Subjekt der Russischen Föderation.“¹

So geschah es dann auch. Das Referendum über die Frage, ob dieser Staat sich mit Russland wiedervereinigen soll oder ob der Status der Krim als Teil der Ukraine beibehalten werden soll, verlief ruhig und geordnet. Es wurde offiziell mitgeteilt, dass 96,77 Prozent der Abstimmungsberechtigten sich für einen Beitritt zu Russland entschieden haben bei einer Wahlbeteiligung von 83,1 Prozent. Der Internationale Gerichtshof hatte in seinem Rechtsgutachten

1 Zit. nach Hermann Klenner: De jure und de facto. Juristisches zum Krim-Konflikt, in: junge Welt vom 16. Juni 2014.

betreffend Kosovo mit 10:4 Stimmen die Meinung vertreten, „that the declaration of independence of Kosovo did not violate international law.“² Dasselbe muss für die Unabhängigkeitserklärung der Krim gelten. Mehr ist dem Gutachten allerdings nicht zu entnehmen. Über Folgen der Deklaration, insbesondere ob Kosovo ein unabhängiger Staat geworden ist, äußerte sich das Gericht nicht.

Nachdem die Volksabstimmung den Willen der Mehrheit der Einwohner zum Beitritt zur Russischen Föderation bestätigt hatte, die Deklaration der Krim als unabhängiger und souveräner Staat in Kraft getreten war und die Republik Krim ein Beitritts-gesuch gestellt hatte, schloss der russische Präsident Putin am 18. März mit dem Ministerpräsidenten der Krim Aksionow, dem Parlamentsvorsitzenden Konstantynow und dem Vertreter Sewastopols Tschaly einen Beitrittsvertrag. Nach Zustimmung des russischen Verfassungsgerichts und Ratifizierung des Vertrags durch den Russischen Föderationsrat unterzeichnete Präsident Putin am 21. März das Verfassungsgesetz über die Aufnahme der Krim in die Russische Föderation und die Gründung zweier Föderationssubjekte, Republik Krim und Stadt Sewastopol. Damit war nach russischer Version die Halbinsel Krim konstitutiver Bestandteil der Russischen Föderation und ihre Bürgerinnen und Bürger waren russische Staatsangehörige.

Nachdem die Befassung des UNO-Sicherheitsrats mit der Angelegenheit am russischen Veto gescheitert war, holten sich die Gegner Russlands, mit 100 : 11 Stimmen bei 58 Enthaltungen eine (unverbindliche) Resolution der UNO-Vollversammlung,³ in der behauptet wurde, dass das Referendum „keine Gültigkeit besitzt“ und alle Staaten und internationale Organisationen aufgefordert wurden, „keine Änderung des Status der Autonomen Republik Krim und der Stadt Sewastopol auf der Grundlage des Referendums anzuerkennen und alle Handlungen oder Geschäfte zu unterlassen, die als Anerkennung eines solchen geänderten Status ausgelegt werden könnten.“

Sewastopol

Sewastopol war vor der Erklärung der Unabhängigkeit der Ukraine Heimathafen und Stützpunkt der sowjetischen, nach dem Zerfall der UdSSR der russischen Schwarzmeerflotte. Im April 2010 hatten die damaligen Präsidenten Russlands Medwedjew und der Ukraine Janukowytsch nach irren antirussischen Exzessen in Kiew einen Vertrag geschlossen, wonach die 2017 auslaufende Pacht von See- und Flughafen Sewastopols um weitere 25 Jahre, also bis 2042 verlängert wird. Der Vertrag wurde mit der Aufnahme der Krim in die Russische Föderation hinfällig. Ganz Sewastopol war russisch geworden und die Basis der russischen Flotte vor dem Zugriff der NATO gesichert.

2 Accordance with International Law of the unilateral Declaration of Independence in respect of Kosovo, Advisory Opinion, 22 July 2010, p. 54.

3 A/RES/68/268.

Straße von Kertsch

Die Straße (oder Meerenge) von Kertsch ist die einzige Verbindung des Asowschen Meeres mit dem Schwarzen Meer und zum Mittelmeer. Bis 2014 verlief in der Mittellinie dieser Wasserstraße die Staatsgrenze zwischen Russland und der Ukraine. 2003 hatten Russland und die Ukraine als die einzigen Anrainer einen Vertrag geschlossen, der das Asowsche Meer zu einem Binnenmeer erklärt und vorsieht, dass Kriegs- und Handelsschiffe beider Länder das Asowsche Meer und die Straße von Kertsch frei benutzen können. Handelsschiffe anderer Länder können russische und ukrainische Häfen im Asowschen Meer anlaufen. Für Besuche von Kriegsschiffen dritter Länder ist die Zustimmung der jeweils anderen Seite notwendig. Der Vertrag ist offenbar noch in Kraft. Die Folge der Aufnahme der Krim in die Russische Föderation ist, dass nach russischer Version beide Ufer und somit die ganze Straße von Kertsch zu Russland gehören und russischer Souveränität unterstehen. Nach dem Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982⁴, dem Russland und die Ukraine angehören, „genießen die Schiffe aller Staaten, ob Küsten- oder Binnenstaaten, das Recht der friedlichen Durchfahrt durch das Küstenmeer“ (Art. 17) unter den sehr genau geregelten Bedingungen, zu denen die Achtung der Souveränität des Küstenstaates gehört (Art. 18 bis 45).

Gegen diese Bedingungen haben ukrainische Schiffe verstoßen und russische Küstenwachtschiffe sind dagegen eingeschritten. Die dabei angewendeten Methoden als Aggressionsakte und Verletzungen des Gewaltverbots der UN-Charta zu bewerten, ist unzulässig, weil sich der Vorfall auf russischem Territorium ereignet hat und weil das auch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit widersprechen würde. Gleichwohl bleibt Russland verpflichtet, die friedliche Durchfahrt ukrainischer Schiffe zu gewährleisten, was es auch macht. Streitigkeiten, die sich bei der Anwendung der Bestimmungen des Seerechtsübereinkommens ergeben, also auch dieser Vorfall, sind durch friedliche Mittel nach Wahl der Streitparteien beizulegen. Auch der Gerichtsweg steht zur Verfügung. (Art. 264 und 265 sowie 279 bis 299). Der Bau der Brücke über die Straße von Kertsch war eine ausschließlich russische Angelegenheit, denn er wurde auf russischem Staatsgebiet vollzogen. Dass eine lichte Durchfahrtshöhe von 35 Metern die friedliche Durchfahrt behindert, kann wohl nicht ernsthaft behauptet werden.

Annexion?

War die Eingliederung der Halbinsel Krim in die Russische Föderation eine Annexion? Das behaupten westliche Politiker und die herrschenden Medien unentwegt und mit dreister Selbstverständlichkeit. Der Vorwurf wurde für die Rechtfertigung der gegenwärtigen antirussischen Politik von USA und NATO

4 BGBl. 1994 II S.1799.

sowie EU einschließlich Deutschland und besonders für die Begründung von Sanktionen gegen Russland gebraucht. Er ist jedoch falsch.

Was ist im geltenden Völkerrecht eine Annexion? In dem renommierten Wörterbuch des Völkerrechts von Strupp-Schlochauer aus dem Jahr 1960 heißt es: „Unter Annexion versteht man den **gewaltsamen**⁵ Gebietserwerb eines Staates auf Kosten eines anderen.“⁶ Diesen Satz hat Knut Ipsen in allen Auflagen seines bekannten Lehrbuchs Völkerrecht unverändert übernommen.⁷ Der Annexion wohnt nach Ipsen „begrifflich ein Zwangselement inne“.⁸ Dass die Krim zwangsweise ein Bestandteil Russlands wurde, wird man schwerlich sagen können. In der Erklärung der Prinzipien des Völkerrechts wird der Begriff „Annexion“ nicht verwendet. Aber indirekt wird bestimmt, dass eine Annexion nur dann vorliegt, wenn sich ein Staat Territorium eines anderen Staats durch Androhung oder Anwendung militärischer Gewalt aneignet.⁹ Die Rückkehr der Krim nach Russland war im Wesentlichen ein friedlicher, gewaltfreier und demokratischer Vorgang. Jedenfalls war dieser Vorgang kein Gebietserwerb Russlands, der durch Androhung und Anwendung militärischer Gewalt gegen die Ukraine, also unter Verletzung des Artikels 2 Ziff. 4 der UN-Charta, erzwungen wurde, also keine Annexion. Präsident Putin hatte erklärt, während des Konflikts seien die etwa 20.000 Angehörigen der auf der Krim (rechtmäßig) stationierten russischen Schwarzmeerflotte mobilgemacht worden. Russland habe aber keine „zusätzlichen Kontingente“ eingeflogen.

Selbstbestimmungsrecht?

Das Selbstbestimmungsrecht der Völker ist in Art. 1 Ziffer 1 und 55 der UN-Charta als ein Grundsatz für friedliche und freundschaftliche Beziehungen zwischen den Völkern verankert. Es handelt sich nicht um eine bloße politisch-moralische Maxime, sondern um eine Rechtsnorm vom Charakter eines *jus cogens*. Es wird gleichlautend in Art. 1 der zwei Menschenrechtspakte¹⁰ der Vereinten Nationen definiert: „Alle Völker haben das Recht auf Selbstbestimmung. Kraft dieses Rechts entscheiden sie frei über ihren politischen Status und gestalten in Freiheit ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung.“ Eindeutige völkerrechtliche Normen über die

5 Hervorhebung von mir. G. S.

6 Rudolf L. Bindschedler in Strupp-Schlochauer: Wörterbuch des Völkerrechts. Erster Band, S. 68.

7 Knut Ipsen: Völkerrecht, München 2004, S. 299.

8 Ebenda, S. 301.

9 A/RES/2625 (XXV). Erklärung über Grundsätze des Völkerrechts betreffend freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen (Prinzipien-Erklärung). Dort heißt es: „Das Hoheitsgebiet eines Staates darf nicht zum Gegenstand der Aneignung durch einen anderen Staat als Ergebnis der Androhung oder Anwendung von Gewalt gemacht werden.“

10 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, beide vom 19. Dezember 1989, BGBl. 1973 II S. 1534 und 1570.

Wahrnehmung des Selbstbestimmungsrechts bestehen nicht (außer in Bezug auf die Liquidation des imperialistischen Kolonialsystems) . Die Aufnahme in die Menschenrechtspakte bedeutet, dass das Selbstbestimmungsrecht die Qualität eines kollektiven Menschenrechts hat. In der Prinzipien-Erklärung heißt es zum Selbstbestimmungsrecht: „die Gründung eines souveränen und unabhängigen Staates, die freie Assoziation mit einem unabhängigen Staat, die freie Eingliederung in einen solchen Staat oder der Eintritt in einen anderen, durch ein Volk frei bestimmten politischen Status sind Möglichkeiten der Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts durch das betreffende Volk.“ Es wird die Pflicht der Staaten statuiert, „jede Gewaltmaßnahme zu unterlassen, welche die Völker [...] ihres Rechts auf Selbstbestimmung, Freiheit und Unabhängigkeit beraubt“. Aber es heißt weiter: „Die vorstehenden Absätze sind nicht so auszulegen, als ermächtigten oder ermunterten sie zu Maßnahmen, welche die territoriale Unversehrtheit oder die politische Einheit souveräner und unabhängiger Staaten, die sich gemäß dem oben beschriebenen Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker verhalten und die daher eine Regierung besitzen, welche die gesamte Bevölkerung des Gebiets ohne Unterschied der Rasse, des Glaubens oder der Hautfarbe vertritt, ganz oder teilweise auflösen oder beeinträchtigen würden.“

Nach den zitierten Festschreibungen der Prinzipien-Erklärung ist es zweifelhaft, ob aus dem Selbstbestimmungsrecht ein direkter Rechtsanspruch der Bevölkerung der Krim auf Loslösung von der Ukraine und Eingliederung in die Russische Föderation abgeleitet werden kann. Die Anwendbarkeit des Selbstbestimmungsrechts auf den Fall der Krim hängt vor allem davon ab, ob die Bevölkerung der Krim ein „Volk“ als Subjekt der Selbstbestimmung ist. Auf den ersten Anschein ist die Frage zu verneinen. Aber: „Das Völkerrecht kennt keine verbindliche Definition des Volkes. Vielmehr handelt es sich bei den Völkern als Trägern des Selbstbestimmungsrechts um einen unbestimmten Rechtsbegriff.“ Und: „Der Volksbegriff erfasst zweifellos auch solche Völker, die in unabhängigen Staaten leben.“¹¹ Es ist zu prüfen, ob sich die Bevölkerung der Krim im Verlauf der Auseinandersetzungen nach dem Zerfall der Sowjetunion als Volk im Sinne des Grundsatzes der Selbstbestimmung der Völker konstituiert hat. In diesem Zusammenhang ist bemerkenswert, dass bei der Volksabstimmung über die Unabhängigkeit der Ukraine am 1. Dezember 1991 bei einem „überwältigenden“ Ja-Ergebnis von 90,32 Prozent in der Ukraine insgesamt im Oblast Krim 42,22 Prozent der Teilnehmer an der Abstimmung gegen die Unabhängigkeit (von Russland ?!) waren.

11 Knut Ipsen, a.a.O. S. 407.

Recht auf Sezession?

Weiter ist zu prüfen, ob ein in der Literatur akzeptierter Ausnahmefall vorliegt, dass ein Recht auf Sezession gegeben ist, wenn die sezeptionswillige Einheit schweren und fortdauernden Diskriminierungen ausgesetzt ist, die auch durch einen weitgehenden Autonomie-Status nicht beseitigt werden können. Dafür gibt es im Falle der Krim schwerwiegende Hinweise. Ich erinnere an die Abschaffung des Russischen als zweiter Amtssprache in einem Gebiet, in dem fast jeder russisch spricht. Paech/Stuby geben zu bedenken: „Ein Recht auf Sezession ist ein Ausnahmerecht, welches nur dann greift, wenn eine Situation absolut untragbar für ein Volk nicht nur in der Gegenwart, sondern auch ohne Aussicht auf Besserung in der Zukunft ist, und kein anderer Ausweg sich anbietet.“¹²

Nach meiner Meinung waren die Vorgänge auf der Krim im März 2014 erstens eine Sezession der Krim von der Ukraine durch die Proklamation dieses Gebiets mit einem sehr hohen Anteil von Russen (58,5 Prozent im Jahr 2001) zu einem unabhängigen und souveränen Staat durch Beschluss des Parlaments der Krim mit 78 von 81 Stimmen. Die Sezession war zweitens verbunden mit der Proklamierung dieses Gebiets als unabhängiger Staat und dem Beitritt dieses Staats zur Russischen Föderation per Vertrag. War Russland verpflichtet, das Beitrittsersuchen der Krim zurückzuweisen? Diese Frage ist zu verneinen, wenn man zugrunde legt, dass dieses Ersuchen von einem dazu berechtigten Rechtssubjekt (Volk oder Staat) ausgeht und dem erklärten Willen der Mehrheit der Bevölkerung entsprach.

Es ist keine juristische Beckmesserei, Annexion und Sezession voneinander zu unterscheiden. Annexion ist *eo ipso* ein schwerwiegendes völkerrechtliches Delikt. Kein dadurch erreichter Gebietserwerb darf nach der Prinzipien-Erklärung „als rechtmäßig anerkannt werden“. Eine Sezession dagegen ist völkerrechtlich weder ausdrücklich erlaubt noch ausdrücklich verboten.

Verletzung der territorialen Integrität?

Die territoriale Integrität oder Unversehrtheit gehört zu den Inhalten der staatlichen Souveränität. In der Prinzipien-Erklärung heißt es unter dem Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten: „d) die territoriale Unversehrtheit und die politische Unabhängigkeit eines Staates sind unverletzlich“ („inviolable“). Die Schlussakte von Helsinki 1975 bestimmt: „Die Teilnehmerstaaten werden die territoriale Integrität eines jeden Teilnehmerstaates achten.“ Danach ist die Sezession eines Staatsteils gegen den Willen dieses Staates eine Verletzung der territorialen Integrität dieses Staates, also völkerrechtswidrig. Ob das auch für die Sezession der Krim

¹² Norman Paech/Gerhard Stuby: Völkerrecht und Machtpolitik in den internationalen Beziehungen. Aktualisierte Ausgabe, Hamburg 2013, S. 496.

zutritt, muss nach Abwägung der uneindeutigen Fakten- und Normenlage offen bleiben.

Nicht offen bleiben kann die Erkenntnis, dass die Zugehörigkeit der Krim zur Russischen Föderation ein endgültiger, nicht rückgängig zu machender Tatbestand ist. Meines Erachtens ein legitimer, gerechter und friedensdienlicher Sachverhalt. Russland wird dabei bleiben und der Westen wird seine ablehnende Haltung auf absehbare Zeit nicht ändern.

Was tun? Auf die Wirkung von Georg Jellineks „normativer Kraft des Faktischen“ warten? Die Politik sollte den Streit um die Krim „einfrieren“, das heißt als gegenwärtig unlösbar beiseite legen, die Tatsachen und ihre unterschiedliche Bewertung zur Kenntnis nehmen, Sanktionen und Gegensanktionen beenden und dafür sorgen, dass der Streit nicht die Lösung anderer akuter Probleme belastet.