

# Völkerrecht und Sezession – Ist die Annexion der Krim eine zulässige Wiedergutmachung sowjetischen Unrechts?

Hans-Joachim Heintze\*

Im Frühjahr 2014 übernahm Russland die Hoheit über die Krim von der Ukraine. Damit wurde eine Entscheidung revidiert, die 1954 im Rahmen der sowjetischen Machtpolitik getroffen wurde. Viele Autoren sehen in der Virulenz der Nationalitätenfrage die entscheidende Ursache für den Zerfall der Sowjetunion im Jahre 1991.<sup>1</sup> Folgen dieses Missbrauchs der Nationalitätenfrage sind überall in diesem früheren Riesenreich zu beobachten; so gelang es auch der Ukraine nicht, in dem kurzen Zeitraum nach der „Wende“ ein einheitliches Nationalbewusstsein zu schaffen. Das Zerbröseln des Machtmonopols in den Händen der Zentralregierung ist vielmehr ein Kennzeichen des „failing state“. Die Krim ist ein Aspekt dieses Problems. Es ist davon auszugehen, dass die Mehrheit der Bewohner der Krim die „Rückkehr“ in die Russische Föderation begrüßte. Dennoch kann aus völkerrechtlicher Sicht dieses *fait accompli* nicht akzeptiert werden, da es unter schwerer Verletzung grundlegender internationaler Normen erfolgt. Das bisherige russische Vorgehen verletzte nicht nur die Rechte der Ukraine, sondern durch die Veränderung von Staatsgrenzen wurden auch Weltordnungsbefehle beschädigt.<sup>2</sup>

## 1. Status der Krim von 1921 bis 2014

Historisch gesehen eroberte Katharina die Große von Russland die Krim 1783 von den Osmanen. Nach der Oktoberrevolution wurde 1921 die Autonome Sowjetische Sozialistische Republik (ASSR) Krim als Teil der Russischen Föderativen Sowjetrepublik ins Leben gerufen. Nach der Deportation der Krimtataren im Rahmen der stalinistischen Nationalitätenzerstörung – ihnen wurde Kollaboration mit den deutschen Besatzern vorgeworfen – änderte sich der Status 1945 und das Gebiet wurde russisch, ein „Oblast“ ohne Autonomiestatus.

### 1.1. Übergabe der Krim an die Ukraine und ihre Nachwirkungen

Am 26.04.1954 entschied der Oberste Sowjet der UdSSR die bislang zur Russischen Föderation gehörende Krim der Ukrainischen SSR zuzuordnen, um damit den 300. Jahrestag des Perejaslaw-Abkommens, mit dem sich die Ukraine mit Russland vereinigte, zu begehen. Seither gehörte die Krim zur Ukraine. 1991 initiierten die kommunistischen Führer in Simferopol die Wiederherstellung der Autonomie und ließen dies durch ein Referendum bestätigen. Die Krimtataren boykottierten es allerdings, weil ihre Belange in dem Prozess nicht berücksichtigt worden waren. Als das ukrainische Parlament der Autonomieregelung zustimmte, waren die Krimtataren der Überzeugung, dass Kiew ebenso wenig wie Moskau und Simferopol bereit war, ihre Rechte zu respektieren bzw. wiederherzustellen. Als dasselbe ukrainische Parla-

ment dann allerdings 1991 die Unabhängigkeit der Ukraine ausrief, unterstützten die Tataren Kiew, weil sie letztlich Moskau für ihre Deportation während der Stalinzeit verantwortlich machten. Dennoch erhielten die Tataren durch die Ukraine nicht die erhoffte Unterstützung, weil sich die Regierung vor allem mit dem russischen Separatismus konfrontiert sah und diesen durch die demonstrative Unterstützung der Tataren nicht weiter anheizen wollte.<sup>3</sup>

Letztlich stand für die Ukraine stets das Verhältnis zu Russland im Vordergrund. Bereits am 19.11.1990 erkannten beide Staaten gegenseitig ihre territoriale Integrität und ihre gegenwärtigen Grenzen in dem Vertrag über Freundschaft, gute Nachbarschaft und Zusammenarbeit an.<sup>4</sup> Der Vertrag trat am 14.06.1991 in Kraft und wurde mit dem russisch-ukrainischen Vertrag über gegenseitige Beziehungen vom 25.06.1992 bekräftigt. Dieser neue Vertrag war notwendig geworden, weil die Ukraine am 24.08.1991 ihre Unabhängigkeit erklärt hatte. Die Unabhängigkeitserklärung wurde am 01.12.1991 mit großer Mehrheit in einem Referendum bestätigt.

Diese Entwicklung stand im Einklang mit der sowjetischen Verfassung, die allen Republiken auf Grundlage des Selbstbestimmungsrechts der Völker ein Lostrennungsrecht von der Union und die Schaffung eigener Staatlichkeit zuerkannte. Bei der Umsetzung dieses Rechtsanspruches folgte man dem *uti possidetis*-Grundsatz. Dieser Grundsatz hatte in Lateinamerika und Afrika im Rahmen der Dekolonisierung durchweg mit der Begründung Anwendung gefunden, dass die Grenzen allesamt durch die Kolonialmächte nach dem Prinzip des *divide et impera* gezogen wurden.<sup>5</sup> Gleichwohl würde jede Grenzänderung erneut zu Ungerechtigkeiten führen und neue Konflikte hervorbringen. Die Ukraine lag 1992 ganz auf dieser Linie als sie das Ansinnen des Obersten Sowjets der Russischen Föderation ablehnte, die Übergabe rückgängig zu machen. Demnach sollte die Verfassungsmäßigkeit des Beschlusses von 1954 durch zwei Parlamentsausschüsse und das russische Außenministerium untersucht werden. Die Ukraine wandte ein, eine solche Untersuchung führe nur zur Destabilisierung der gesellschaftlich-politi-

\* Dr. habil Hans-Joachim Heintze ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV) der Ruhr-Universität Bochum sowie Chefredakteur der Zeitschrift „Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften“.

<sup>1</sup> T. Schweisfurth, Vom Einheitsstaat (UdSSR) zum Staatenbund (GUS), Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (1992), S. 545.

<sup>2</sup> U. Saxer, Die international Steuerung der Selbstbestimmung und der Staatenentstehung, Berlin 2010, S. 159 ff.

<sup>3</sup> V. Kulyk, Revisiting A Success Story: Implementation of the Recommendations of the OSCE High Commissioner on National Minorities to Ukraine, 1994–2001, in: CORE Working Paper 6, Hamburg 2002, S. 16.

<sup>4</sup> 1641 UNTS 227.

<sup>5</sup> J. Fisch, Das Selbstbestimmungsrecht – Opium für die Völker, in: E. Reiter (Hrsg.), Grenzen des Selbstbestimmungsrechts, Graz 1996, S. 23.

schen Situation und verstoße gegen Artikel 6 des ukrainisch-russischen Vertrages von 1990, gegen Artikel 5 des GUS-Abkommens (Unantastbarkeit der bestehenden Grenzen) und die KSZE-Schlussakte. Selbst die Russische Regierung bekannte sich zum *uti possidetis*. Außenminister Kozyrev misbilligte unter Bezugnahme auf Präsident Jelzin die Vorgehensweise des Obersten Sowjets, die er als unzeitgemäß und potentiell destabilisierend charakterisierte. Sie heize pseudo-patriotische Kräfte auf der Krim an, die sich gegen die russischsprachige Bevölkerung richten könnten.

Freilich zeigte sich der Oberste Sowjet durch die Stellungnahme des Außenministers wenig beeindruckt, sondern erklärte in einem Beschluss vom 21.05.1992 die Übergabe der Krim von 1954 für *ex tunc* nichtig. Da der russisch-ukrainische Freundschaftsvertrag von 1990 jedoch den Verzicht auf territoriale Ansprüche festgeschrieben habe, solle die Krimfrage „auf dem Wege zwischenstaatlicher Verhandlungen Russlands und der Ukraine unter Teilnahme der Krim und auf der Grundlage einer Willensäußerung ihrer Bevölkerung geregelt werden“. Kurz zuvor hatten Admirale der Schwarzmeerflotte gefordert, die Krimbevölkerung solle in einem Referendum über die staatliche Zugehörigkeit entscheiden, denn die Krim sei 1954 durch die „Böswilligkeit Chruschtschows“ von „ihrer *Alma mater*“ getrennt und durch einen administrativen „Anschluss“ an die Ukraine übergeben worden.<sup>6</sup>

Als sich 1993 Sewastopol in einer Deklaration zu einer russischen Stadt erklärte, fand das Krimproblem auch Aufnahme in die Tagesordnung des UN-Sicherheitsrates. In einer Note seines Präsidenten wurde dieser Anspruch zurückgewiesen.<sup>7</sup> 1996 forderte eine pro-russische „Bewegung für die Republik Krim“ erneut, dass Sewastopol als Teil der Russischen Föderation anzusehen sei, weil es ein konstituierender Teil der Sowjetunion war.<sup>8</sup> Erst nach langen Verhandlungen bekräftigten beide Staaten in einem neuen Vertrag über Freundschaft, Zusammenarbeit und Partnerschaft vom 31.05.1997 erneut die Respektierung der territorialen Integrität und die Unverletzlichkeit der Grenzen zwischen ihnen. Die Verhandlungen waren an die Stationierung der Russischen Schwarzmeerflotte gebunden, die mit drei Übereinkommen vom 28.05.1997 ihre rechtliche Grundlage bekam. Am 28.01.2003 wurde zudem ein Grenzabkommen geschlossen, das aber die Fragen bezüglich des Territorialgewässers offen ließ.<sup>9</sup>

Die Ukraine ist ein multiethnischer Staat, der während der Sowjetzeit einer massiven Russifizierungspolitik ausgesetzt war. Der 1992 vorgelegte Verfassungsentwurf unterstrich, das Volk der Ukraine „consists of the citizens of Ukraine of all nationalities“ und dass keine Gruppe sich das Recht zur Ausübung der Staatsmacht aneignen dürfe. Zugleich wurde aber die Unterstützung der lokalen und regionalen Selbstverwaltung festgeschrieben und die Zentralregierung verpflichtet, sich nicht in deren Aufgaben einzumischen. Unterstrichen wurde aber in Artikel 7 das Prinzip der territorialen Integrität: „the territory of Ukraine is one, indivisible, inviolable and whole. Questions regarding changes to the territory and state borders of Ukraine, shall be resolved only by an all-Ukrainian referendum.“<sup>10</sup> Dem steht allerdings Artikel 105 entgegen, der bestimmt: „The opinions of citizens residing in the respective territories and the needs of development of regional and local self-government shall be taken into con-

sideration in solving problems of the territorial structure of Ukraine.“

## 1.2 Ausgestaltung der Autonomie

Die „Autonome Republik Krim“ wurde in dem Verfassungsentwurf von 1992 (Artikel 110–113) als Teil der Ukraine bezeichnet, womit auf verfassungsrechtlicher Ebene die einfachgesetzliche Rechtslage Bestätigung fand. Das Gesetz vom 12.02.1991 über die Wiederherstellung der ASSR der Krim und das Gesetz vom 29.04.1992 über den Status der autonomen Republik der Krim fanden damit eine Bekräftigung. Demnach wurde der Krim eine eigene Verfassung zugebilligt, die allerdings der Nationalversammlung entsprechen musste.<sup>11</sup> Diese von den Krimorganen vorgelegte Verfassung wurde vom ukrainischen Parlament allerdings am 17.03.1995 zurückgewiesen und durch ein ukrainisches Gesetz über die Autonome Republik Krim ersetzt. Zudem erließ Präsident Kuchma am 31.03.1995 ein Gesetz, das die Krimregierung zeitweilig der direkten Kontrolle der Ukrainischen Regierung unterstellte. Die Situation spitzte sich noch dadurch zu, dass das Parlament der Krim am 25.04.1995 beschloss, die Bevölkerung in einem Referendum entscheiden zu lassen, ob sie die Wiedereinsetzung der Verfassung von 1992 befürwortete.<sup>12</sup>

Damit stellten sich auf der Krim fünf komplizierte Fragen: 1) der territoriale Status der Krim; 2) der Status der Russischen Schwarzmeerflotte; 3) der Status von Sewastopol; 4) die Gewaltenteilung zwischen der autonomen Krimverwaltung, der Verwaltung in Simferopol und der ukrainischen Regierung; und 5) die Situation der Krimtataren. Ihre Beantwortung wurde als Problem der europäischen Sicherheit angesehen, was eine Einbeziehung der OSZE bedingte und zu einer zumindest partiellen Lösung führte. Das betrifft insbesondere Minderheitenfragen. 1994 drückte der Ständige Rat der OSZE „great concern at the recent situation in the Republic of Crimea within Ukraine“ aus, die als „a potential threat to the CSCE principles“ eingestuft wurde. An die Parteien erfolgte die Aufforderung zur kooperativen Suche nach einer Lösung. Die Organe der OSZE suchten fortan nach Wegen zur Überwindung der Probleme, die aus dem Autonomiestatus der Krim resultierten.<sup>13</sup> Als besonders hilfreich erwies sich die Einschaltung des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten der OSZE (HKNM), weil es sich hierbei um

<sup>6</sup> Zitiert nach T. Schweisfurth, a.a.O. (Fn. 1), S. 665, Fn. 301.

<sup>7</sup> UN-Doc. S/26118.

<sup>8</sup> Zitiert nach J. Packer, *Autonomy within the OSCE. The Case of Crimea*, in: M. Suksi (Hrsg.), *Autonomy: Applications and Implications*, S. 303.

<sup>9</sup> A. Nußberger, *Russia*, in: *Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL)*, para. 43 (letzter Aufruf 16.04.2014).

<sup>10</sup> C. Schmidt, *Der Minderheitenschutz in der Rußländischen Föderation, Ukraine und Republik Weißrußland*, Bonn 1994, in: *Institut für Ostrecht der Universität zu Köln in Verbindung mit der Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen (Hrsg), Der Minderheitenschutz im östlichen Europa*.

<sup>11</sup> M. Hoskova, *Die rechtliche Stellung der Minderheiten in der Ukraine*, in: J. A. Frowein *et al.* (Hrsg.), *Das Minderheitenrecht europäischer Staaten*, Berlin 1994, S. 356.

<sup>12</sup> J. Packer, a.a.O. (Fn. 8), S. 309.

<sup>13</sup> *Permanent Committee Journal* 22 (1994).

ein Organ der Frühwarnung bei ethnischen Spannungen und der stillen Diplomatie handelt.<sup>14</sup> Er erreichte in vertraulichen Gesprächen mit dem Krim-Autonomieparlament und der Regierung in Kiew die Rücknahme des 1995 angesetzten Referendums über die Krim-Verfassung von 1992 einerseits und andererseits die Zusage aus Kiew, der Krim eine weitreichende Autonomie zu gewähren. Des Weiteren bekam der HKNM die Zusage vertiefter Anstrengungen zur Reintegration von Völkern, die von der Krim vertrieben wurden. Damit sollten die Spannungen abgebaut werden, die sich zwischen der russischen Mehrheitsbevölkerung und den zurückkehrenden Krimtataren aufgebaut hatten. Als notwendig erwies sich weiterhin, die finanziellen Bürden, die die Rückkehr für die Ukraine mit sich brachten, zu lindern.

Im Herbst 1995 legte eine moderate Regierung in Simferopol eine neue Verfassung für die autonome Krim vor, die allerdings bei den Vertretern der Krimtataren Ablehnung fand. Diese ging so weit, dass eine Gruppe ihren Protest durch einen Hungerstreik ausdrückte. Durch Vermittlung des Hochkommissars für nationale Minderheiten (HKNM) gelang eine Verbesserung der Verfassung, so dass das ukrainische Parlament 1996 ein Gesetz über die Autonome Republik Krim annahm, das auch die Mehrheit der Krim-Verfassungsbestimmungen einschloss. Von 136 Artikeln der Krim-Verfassung wurden 20 abgelehnt, die allerdings grundsätzliche Fragen betrafen (so die Symbole der Staatlichkeit wie die Flagge, Emblem und Hymne, die interne „Staatsbürgerschaft“ und der Status von Sewastopol). Ungelöst blieben auch die Probleme der Rückführung der Krimtataren.

Der vorgegebene Zeitplan der Klärung der offenen Fragen wurde nicht eingehalten. Folglich war der HKNM weiterhin hinsichtlich der Ausgestaltung der Autonomie der Krim aktiv. Er machte deutlich, dass in der OSZE die Absicherung der territorialen Integrität der Staaten Vorrang vor Bezugnahmen auf das Selbstbestimmungsrecht – auch auf einem eng umschriebenen Territorium wie der Krim – hat.<sup>15</sup> Allerdings ist in den Diskussionen zur Krim offenkundig geworden, dass sich im OSZE-Rahmen ein neues Verständnis der Souveränität durchzusetzen begann. Deutlich wird dies an der Stellungnahme Russlands:

„the point of issue is a ‘sovereign Republic of Crimea’ a part of Ukraine (by which) we understand the term ‘sovereign’ to mean a republic enjoying the sum total of rights and obligations determined by the sovereign will of the people.”<sup>16</sup>

Diese Stellungnahme erscheint insofern sehr bedeutend, als gerade in den neuen Staaten des vormaligen sowjetischen Einflussbereichs viele klassische Konzepte des Völkerrechts – wie eben das der Souveränität – in einem anderen Verständnis gebraucht wurden. Insgesamt entsprach die Ausgestaltung der Autonomie im Rahmen der Verfassung der Krim aber den herkömmlichen Konzepten, wobei es dem Verfassungsgerichtshof oblag, bei Streitigkeiten zwischen der Zentralregierung und der Krimverwaltung tätig zu werden. In der Literatur wurde davon ausgegangen, dass die Rechte der Autonomie in jedem Falle aber über die eines gewöhnlichen „Oblast“ der Ukraine hinausgingen. Zugleich ist die Krim ein Beispiel dafür, dass die politische Führung der neuen, aus der Sowjetunion hervorgegangenen Staaten eifersüchtig ihre Souveränität verteidigte und zum Zentralismus neigte.

### 1.3 Auswirkungen der russisch-ukrainischen Spannungen

Nach der Ratifikation des Freundschafts- und Kooperationsvertrages mit Russland 1997 und der Aufteilung der Schwarzmeerflotte gingen die Spannungen auf der Krim zurück. 2008 stiegen sie jedoch wieder an, denn Russland ging dazu über, russische Pässe an Bewohner der Krim zu verteilen. Befürchtet wurde von ukrainischen Politikern, dass dies zu einer militärischen russischen Intervention unter dem Vorwand des Schutzes eigener Staatsangehöriger im Stile der US-Intervention in Grenada 1983<sup>17</sup> führen könnte. Dass die Furcht nicht unbegründet war, belegte 2009 die Forderung eines Parlamentariers des „Russischen Blocks“ im Krimparlament nach einer russischen Intervention wie in Südossetien und Abchasien. Die Spannungen hielten an: 2010 kam es zu Tumulten im Ukrainischen Parlament wegen der Verlängerung des Leihvertrages für die russische Marinebasis in Sewastopol bis zum Jahre 2041.

Die politischen Zuspitzungen fanden in der Literatur ihre Widerspiegelung: Wegen der Bevölkerungsmehrheit der Russen und prorussischen Ukrainer wurde die Krim als eine „besondere und verwundbare Region“<sup>18</sup> angesehen, die die Spaltung der Ukraine in eine Orientierung am Westen oder an Russland bedinge. Folglich hatte auch die jeweilige Situation in Kiew, am besten umschrieben mit Instabilität, immer deutliche Auswirkungen auf die Krim. Korruption und Betrügereien waren die Begleitumstände der Wahlen von 2004, die letztlich die Orange-Revolution auslösten und zu den Wahlen von 2006 führten. Sie wurden als frei und fair bewertet und von der EU euphorisch als Beleg für die Konsolidierung demokratischer Standards in der Ukraine angesehen.<sup>19</sup> Sie brachten gegen den Willen der Unterstützer der Orange-Revolution Viktor Janukowitsch an die Macht, der 2010 mit 48 % zum Präsidenten gewählt wurde und letztlich eine prorussische Regierungspolitik einschlug. Im November 2013 kam es in Kiew zu Protesten gegen die Regierung Janukowitsch, die sich rasch ausweiteten, gewaltsam wurden und schließlich am 27.02.2014 zu einem erzwungenen Regierungswechsel führten.

<sup>14</sup> H.-J. Heintze, Die Bedeutung der allgemeinen Empfehlungen des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten, in: OSZE-Jahrbuch 2012, Baden-Baden 2013, S. 275 f.

<sup>15</sup> J. Packer, a.a.O. (Fn. 8), S. 312.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> H.-J. Heintze, Interventionsverbot, Interventionsrecht und Interventionspflicht im Völkerrecht, in: E. Reiter (Hrsg.), Maßnahmen zur internationalen Friedenssicherung, Graz 1998, S. 183.

<sup>18</sup> E. Kropatcheva, Die Situation in der Ukraine: stabile Instabilität, in: OSZE Jahrbuch 2009, Baden-Baden 2010, S. 151.

<sup>19</sup> E. Kropatcheva, Nach den Parlamentswahlen vom März 2006: Ukraine quo vadis?, in: OSZE-Jahrbuch 2006, Baden-Baden 2007, S.79.

## 2. Rechtsfragen der Krim ab 2014

Die Unruhen, bei denen auch massive antirussische Tendenzen artikuliert wurden, führen im Verbund mit der intensiven Moskauer Propaganda bei der russischen Minderheit zu Befürchtungen, die besonders auf der Krim die latenten Forderungen nach einem Beitritt zur Russischen Föderation drastisch anwachsen ließen. Verstärkt wurden sie dadurch, dass auf der Krim massenhaft prorussische bewaffnete Kräfte auftauchten, die aber keine russischen Hoheitsabzeichen trugen und deren Herkunft folglich nicht identifiziert werden konnte. Sie verhinderten durch die Blockade von Armeeeinrichtungen und Polizeistationen das Tätigwerden der ukrainischen Organe. Nach Darstellung der ukrainischen Übergangsregierung handelte es sich dabei um russische Truppen.<sup>20</sup>

### 2.1 Völkerrechtliche Bewertung des (russischen) Militäreinsatzes

Die unidentifizierten Truppen dienten ganz offensichtlich dem russischen Interesse an der Abspaltung der Krim. Deshalb ist es unerheblich, ob es sich dabei um reguläre russische Truppen oder um sog. Selbstverteidigungskräfte der Krim handelte. Letztlich wurden sie im Sinne Russlands tätig und ihr Handeln ist Russland zurechenbar.<sup>21</sup> Am 01.03.2014 bekannte sich Russland im Sicherheitsrat dazu, auf Anforderung der Autonomen Regierung der Krim auf dem Territorium der Ukraine Truppen stationiert zu haben, um die politische Situation zu stabilisieren.<sup>22</sup> Es bekannte sich zur Zugehörigkeit der Krim zur Ukraine und gestand gleichzeitig die Okkupation wie auch eine rechtliche Grauzone ein: angeblich habe auch der von Russland anerkannte Präsident Janukowitsch der Einladung der von Russland eingesetzten Krim-Regierung zugestimmt:

„... Mr. Aksyonov, Prime Minister of Crimea, went to the President of Russia with a request for assistance to restore peace in Crimea. According to available information, the appeal was also supported by Mr. Yanukovich, whose removal from office, we believe, was illegal.“<sup>23</sup>

Die Frage der „Intervention auf Einladung“ ist in der Literatur breit diskutiert worden, denn die UN-Charta verbietet sie nicht. Ebenso könnte die Theorie der kollektiven Sicherheit dafür sprechen, dass solche Interventionen zulässig sind.<sup>24</sup> Voraussetzungen sind allerdings einerseits eine Entscheidung des Sicherheitsrates oder die Einladung einer demokratisch gewählten Regierung. Die oben genannte russische Stellungnahme im Sicherheitsrat lässt es jedoch offen, ob die legale Regierung Janukowitsch tatsächlich die russischen Truppen eingeladen hat; die Einladung von Aksyonov jedenfalls kann als Rechtfertigungsgrund nicht herangezogen werden, denn sie hatte nach den Regeln eines Autonomiestatuts weder die Kompetenz ausländische Truppen einzuladen noch die dazu erforderliche Legalität.<sup>25</sup>

Unerheblich ist, ob diese Truppen auf militärischen Widerstand stießen oder nicht. In jedem Falle liegt eine Okkupation vor, die die Anwendung des Humanitären Völkerrechts bedingt. Dieses geht davon aus, dass die Okkupation einen internationalen bewaffneten Konflikt – die Parteien sind Russland und die Ukraine – voraussetzt und dass der Besat-

zer die Jurisdiktion ausübt. Allerdings darf der Okkupant den Status quo des besetzten Gebiets im Falle der Notwendigkeit nur so gering wie möglich verändern.<sup>26</sup> Es handelt sich also um eine vorübergehende Machtübernahme aus militärischen Gründen und zur Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung, da der vorherige Hoheitsinhaber nicht mehr in der Lage ist, seine Aufgaben wahrzunehmen. Die ab dem 01.03.2014 begonnene russische Umzingelung der ukrainischen Militärbasen auf der Krim steht im Einklang mit der offenkundigen Okkupationsabsicht. Diese Absperrung der ukrainischen Militär- und Polizeistationen stand nicht im Einklang mit dem Stationierungsabkommen der russischen Schwarzmeerflotte und konnte nicht damit gerechtfertigt werden. Folglich forderte das ukrainische Parlament am 02.03.2014 den Rückzug der russischen Truppen.<sup>27</sup>

Zweifellos verletzte das russische Vorgehen auf der Krim das in Artikel 2 (4) UN-Charta festgeschriebene Verbot der Androhung oder Anwendung von militärischer Gewalt gegen die territoriale Integrität und politische Unabhängigkeit<sup>28</sup> der Ukraine, deren integraler Teil die Krim seit 1954 war. Damit sind der internationale Frieden und die Sicherheit betroffen, für deren Aufrechterhaltung der UN-Sicherheitsrat zuständig ist. Folglich bat die Regierung der Ukraine am 28.02.2014, die Situation der Krim wegen der Bedrohung der territorialen Integrität der Ukraine nach Artikel 34f. UN-Charta auf die Tagesordnung des Sicherheitsrats zu setzen und einen ukrainischen Vertreter an der Sitzung teilnehmen zu lassen.<sup>29</sup> Die Sitzung fand am 01.03.2014 statt. Die Ukraine<sup>30</sup> charakterisierte das illegale Eindringen russischer Truppen auf ukrainisches Gebiet im Sicherheitsrat ebenso wie Großbritannien<sup>31</sup> als „act of aggression“. Es ist allerdings fraglich, ob diesbezüglich tatsächlich von einer Aggression gesprochen werden kann, denn nach Artikel 1 der zwar rechtlich unverbindlichen aber weithin akzeptierten Aggressionsdefinition der UN-Generalversammlung stellt eine Aggression „die Anwendung von Waffengewalt durch einen Staat, die gegen die Souveränität, die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines anderen Staates gerichtet oder sonst mit der Charta der Vereinten Nationen unvereinbar ist“ dar.<sup>32</sup> Es ist fraglich, inwieweit tatsächlich Waffengewalt angewendet wurde. Daher erscheint die vorsichtige Beurteilung der USA, wonach die

<sup>20</sup> UN-Doc. S/PV.7134, S. 3.

<sup>21</sup> L. Zegfeld, *The Accountability of Armed Opposition Groups in International Law*, Cambridge 2002, S. 152 ff.

<sup>22</sup> UN-Doc. S/PV.7124, S. 5.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> G. Nolte, *Eingreifen auf Einladung*, Berlin 1999, S. 627.

<sup>25</sup> Darauf wies zutreffend die USA im Sicherheitsrat hin. UN-Doc. S/PV.7125, S. 5.

<sup>26</sup> D. Fleck (Hrsg.), *The Handbook of International Humanitarian Law*, 2. Aufl., Oxford 2008, S. 277, Rn. 530.

<sup>27</sup> UN-Doc., a.a.O. (Fn. 26).

<sup>28</sup> Vgl. A. Randelzhofer, Artikel 2 (4) in: B. Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, Oxford 2002, S. 123, Rn. 35 ff.

<sup>29</sup> UN-Doc. S/2014/136.

<sup>30</sup> UN-Doc., a.a.O. (Fn. 22), S. 3.

<sup>31</sup> *Id.*, S. 6.

<sup>32</sup> UN-Doc. A/RES/3314 (XXIX).

russische militärische Invention ohne rechtliche Grundlage stattfand und die Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine verletzt, zutreffend.<sup>33</sup> Als hilfreich bei der Bewertung des russischen Vorgehens kann auch die Differenzierung angesehen werden, auf die Dinstein<sup>34</sup> hinweist und die zwischen einem Aggressionskrieg und einem Akt der Aggression unterscheidet. Da Russland bewaffnete Angehörige seiner Armee entsandte, erscheint dies als Akt der Aggression zutreffend beschrieben.

Wichtig ist, dass neben dem rechtlich verbindlichen Gewaltverbot der UN-Charta auch politische Dokumente heranzuziehen sind, die die Unverletzlichkeit ukrainischen Territoriums garantieren. Zu nennen sind vor allem die KSZE-Schlussakte vom 01.08.1975, die in Artikel 3 bestimmt:

„Die Teilnehmerstaaten betrachten gegenseitig alle ihre Grenzen sowie die Grenzen aller Staaten in Europa als unverletzlich und werden deshalb jetzt und in der Zukunft keinen Anschlag auf diese Grenzen verüben. Dementsprechend werden sie sich auch jeglicher Forderung oder Handlung enthalten, sich eines Teiles oder des gesamten Territoriums irgendeines Teilnehmerstaates zu bemächtigen.“<sup>35</sup>

Diese Bestimmung wurde seinerzeit auf Drängen der Sowjetunion aufgenommen, die angesichts der offenen Deutschen Frage ihren territorialen Nachkriegs-Besitzstand absichern wollte. Befürchtet wurden seinerzeit Forderungen zur Revision der Oder-Neiße-Grenze, die erst späterhin durch Deutschland im Rahmen der Zwei-Plus-Vier-Vereinbarungen 1990 als endgültig anerkannt wurde. Es entbehrt nicht einer gewissen historischen Pikanterie, dass nun ausgerechnet die Russische Föderation, die sich territorial verkleinert als identisch mit der Sowjetunion betrachtet, gegen die Helsinki-Schlussakte verstößt. Dabei artikulieren die KSZE-Staaten in Artikel 1 der Schlussakte ihre „Auffassung, dass ihre Grenzen, in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht, durch friedliche Mittel und durch Vereinbarung verändert werden können.“<sup>36</sup>

Die Schlussakte ist jedoch nicht das einzige politische Dokument, das verletzt wurde. Zu nennen ist auch das „Memorandum on Security Assurances in Connection with Ukraine's Accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons“ vom 05.12.1994.<sup>37</sup> Die Ukraine hatte nach der Auflösung der Sowjetunion die auf ihrem Territorium stationierten Atomwaffen an die Russische Föderation übergeben und dafür folgende Zusicherung erhalten:

„The Russian Federation, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America reaffirm their commitment to Ukraine, in accordance with the principles of the Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe, to respect the independence and sovereignty and the existing borders of Ukraine.“  
Das mit der Unterzeichnung am 05.12.1994 anwendbare Memorandum, das auch die Unterschrift von Präsident Jelzin trägt, sichert in § 2 weiterhin zu, dass die drei Mächte keine ihrer Waffen gegen die Ukraine richten werden, außer im Falle der Selbstverteidigung oder in anderen Fällen, die nach der UN-Charta zulässig sind. Für die russische Seite ergab sich damit die Notwendigkeit, nach Rechtfertigungsgründen für ihre Verletzung des Memorandums zu suchen. Für alle Partner des Übereinkommens ergab sich eine Konsultationspflicht nach § 6:

“Ukraine, the Russian Federation, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America will consult in the event a situation arises that raises a question concerning these commitments.”

Das Tätigwerden des Westens nach der russischen Intervention auf der Krim außerhalb der UNO war somit keine durch Artikel 2 (7) UN-Charta verbotene Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Ukraine. Zugestehen muss man aber, dass vor der Einberufung von Konsultationen die Frage zu klären ist, wer eigentlich die Ukraine vertritt. Von Russland wurde geltend gemacht, dass die Regierung in Kiew im Wege eines Staatsstreichs an die Macht gekommen sei und folglich nicht für die Ukraine sprechen könne.<sup>38</sup> Demgegenüber betrachten die USA die Übergangsregierung als eine des Volkes und nicht der Sieger.<sup>39</sup> Juristisch gesehen handelt es sich um eine *de facto*-Regierung, die auf einem nicht verfassungsgemäßen Weg an die Macht gekommen ist.<sup>40</sup> Sie repräsentiert nunmehr den international anerkannten Staat Ukraine und es ist dieser Staat, der durch völkerrechtliche und andere internationale Vereinbarungen gebunden ist.

Wenn das Budapester Memorandum ebenso wie das VI. Kapitel der UN-Charta die friedliche Streitbeilegung vorschreibt, so muss die internationale Gemeinschaft aufgrund der Dringlichkeit der Lage, die eine Bedrohung und sogar Bruch des internationalen Friedens einschließt, mit dieser Regierung verhandeln. Dies umso mehr, als die Übergangsregierung die Heilung ihres demokratischen Legitimitätsmangels durch Wahlen in einem absehbaren Zeitraum zugesagt hat.

## 2.2 Rechtfertigung wegen Menschenrechtsverletzungen

Offensichtlich war sich Russland der Verletzung des Gewaltverbots bewusst und bot die Bedrohung der russischen „Bürger und Landleute“ als Rechtfertigungsgrund für seine Intervention an.<sup>41</sup> Präsident Putin holte sich deshalb am 01.03.2014 die Zustimmung des russischen Parlaments für einen Militäreinsatz auf der Krim ein. Zuvor, am 21.02.2014, scheiterte der Versuch im Parlament der Krim, Russland um Hilfe zu bitten, an der außerparlamentarischen Opposition der Krimtataren, die die Besetzung des Parlaments angedroht hatte. Daraufhin kam es am 26.02.2014 vor dem Parlamentsgebäude zu gewaltsamen Auseinandersetzungen, die auch Menschenleben forderten. Es folgte die Besetzung des Parla-

<sup>33</sup> UN-Doc., a.a.O. (Fn. 22), S. 6.

<sup>34</sup> Y. Dinstein, Aggression, in: MPEPIL, para. 33, <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e236?rskey=8pbdG9&result=1&prd=EPIL> (letzter Aufruf 08.05.2014).

<sup>35</sup> <http://www.osce.org/de/mc/39503?download=true>.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> UN-Doc. A/49/765, Annex, S. 2.

<sup>38</sup> UN-Doc., a.a.O. (Fn. 25), S. 3.

<sup>39</sup> *Id.*, S. 5.

<sup>40</sup> S. Magiera, Governments, in: MPEPIL, <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1048?rskey=wZSIkF&result=1&prd=EPIL> (letzter Aufruf 08.05.2014).

<sup>41</sup> UN-Doc., a.a.O. (Fn. 25), S. 3.

mentsgebäudes am 27.02.2014 durch „Selbstverteidiger der russischsprachigen Bevölkerung der Krim“, die von den Abgeordneten die Festsetzung eines Termins für ein Referendum über die Zugehörigkeit der Krim zu Russland forderten. In einer nichtöffentlichen und manipulierten Sitzung beschloss das Parlament die Durchführung des Referendums und ernannte Sergei Aksjonow zum neuen Ministerpräsidenten, der sich umgehend zum Befehlshaber aller bewaffneten ukrainischen Kräfte auf der Krim erklärte. Nach und nach übernahmen russische Truppen die effektive Kontrolle der gesamten Krim.

Damit stellt sich die Frage, ob es in der Ukraine im letzten Jahr zu schweren Menschenrechtsverletzungen gekommen ist. Wie der jüngste Bericht des Menschenrechtskommissars des Europarates bestätigt, ist dies leider Fall.<sup>42</sup> Gleichwohl liegen die Ursachen dafür vorrangig in den Defiziten beim Aufbau der Rechtstaatlichkeit. Das machen auch die zahlreichen Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte deutlich, dessen Rechtsprechung sich die Ukraine seit ihrer Unabhängigkeit 1992 unterworfen hat. Folglich muss es bei der Überwindung von Menschenrechtsverletzungen vor allem um die Durchsetzung von Rechtsmitteln gegen solche Verletzungen gehen. Diesbezüglich befindet sich die Ukraine in einer ähnlichen Lage wie Russland. Wenn Russland nun von Menschenrechtsverletzungen gegenüber russischen „Bürgern und Landleuten“ spricht, so sind in erster Linie die Minderheitenrechte gemeint. In der Tat war die Entscheidung des ukrainischen Parlaments vom 23. Februar zur Abschaffung des Sprachengesetzes von 2012, das die Möglichkeit der Einführung offizieller Regionalsprachen in den ukrainischen Regionen wie der Krim vorsah, ein schwerer Schlag gegen die Respektierung der Minderheitenrechte. Damit hätte Russisch seinen offiziellen Status auf der Krim verloren. Dieses Ansinnen stieß auf breite Kritik und wurde auch nicht umgesetzt, da der Übergangspräsident Turtschynow das Änderungsgesetz mit einem Veto belegte. Gleichwohl sorgte es in der mehrheitlich russischstämmigen Bevölkerung der Krim angesichts der nationalistischen Aufheizung und einiger extremer russischfeindlicher Stellungnahmen von Politikern in Kiew für Unruhe.

Zu fragen ist, ob Russland berechtigt war, mit militärischer Gewalt zum Schutze eigener Staatsangehöriger einzuschreiten. In der Tat wurde auch von westlichen Staaten verschiedentlich Gewalt angewendet, um eigene Staatsangehörige zu retten. Gleichwohl wird in der Literatur zumeist davon ausgegangen, dass dies ohne Zustimmung des betroffenen Staates nicht zulässig ist.<sup>43</sup> Allerdings scheint sich im Rahmen der Diskussionen um das Konzept der Responsibility to Protect (R2P) herauszubilden, dass bei schwersten völkerrechtlichen Verbrechen dann eine internationale Zuständigkeit gegeben ist, wenn der betroffene Staat entweder nicht willens oder nicht in der Lage ist, seinen Schutzverpflichtungen gegenüber der Bevölkerung in seinem Hoheitsbereich nachzukommen. Diese Verbrechen werden ausdrücklich und abschließend in UN-Dokumenten genannt: bei Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen oder bei ethnischer Säuberung soll die internationale Gemeinschaft diese Schutzverantwortung übernehmen. Unter diesen Umständen soll nach dem Konzept als letztes Mittel nach Ausschöpfung aller Reaktionsmöglichkeiten auch ohne

Ermächtigung durch den UN-Sicherheitsrat bewaffnete Gewalt angewendet werden können, um die betroffenen Menschen zu retten. Freilich setzt die Anwendung des Konzeptes voraus, dass die Anwendung der Waffengewalt verhältnismäßig ist.

Im Falle der Krim hatten weder die Verletzungen der Minderheitenrechte die Qualität eines Verbrechens gegen die Menschlichkeit noch die verbalen Drohungen einiger Politiker oder lokaler Akteure. Auch waren die Möglichkeiten, die UN oder die OSZE mit dem Problem zu beschäftigen, nicht ausgeschöpft. Schließlich hätte auch der Weg einer Staatenbeschwerde im Europarat – wie im Falle Irland gegen Großbritannien – geprüft werden müssen. Wegen der Nichtausschöpfung möglicher Verfahren kann der Mangel des rechtswidrigen russischen Militäreinsatzes nicht mit dem Verweis auf den Menschenrechtsschutz im Sinne der R2P geheilt werden.

### 2.3 Bewertung der Annexion

Es ist angesichts der jahrzehntelangen Forderungen der Bevölkerungsmehrheit der Krim nach einem Anschluss an Russland offensichtlich, dass hinsichtlich der Krim nicht nur eine Okkupation geplant war. Gleichwohl bedingt eine Okkupation nicht automatisch die Annexion. Das wird auch dadurch unterstrichen, dass Präsident Putin ursprünglich ausführte, die Kontrolle der Sicherheit auf der Krim nur zeitweilig, „on a temporary basis“, zu übernehmen.<sup>44</sup> Die Okkupation ging aber über in eine auf Dauer angelegte Annexion. Die Annexion ist ein gewaltsamer Erwerb von Territorium eines Staates durch einen anderen Staat.<sup>45</sup> Das okkupierte Gebiet wird nicht nur der eigenen Jurisdiktion unterstellt, sondern als eigenes Staatsgebiet betrachtet. Genau dies geschah im März 2014 mit der Krim. Als Rechtfertigung für die neuerliche Völkerrechtsverletzung wurde die Entschließung des Krimparlaments vom 06.03.2014 zum Beitritt zur Russischen Föderation mit den Rechten eines Subjektes der Föderation angeführt. Das Krimparlament setzte zudem für den 16.30.2014 die Durchführung eines Referendums an, das darüber zu entscheiden hatte, ob die Krim Russland als föderales Subjekt beitreten oder auf der Grundlage der Krim-Verfassung von 1992 bei der Ukraine verbleiben solle. Dies wurde sowohl von Kiew als auch von der Staatengemeinschaft abgelehnt. Das ukrainische Verfassungsgericht, vom rechtmäßigen Hoheitsträger ukrainische Regierung angerufen, erklärte am 14.03.2014 das geplante Referendum für unzulässig. Die von der Krimregierung eingeladene und über große Erfahrungen bei der Wahlbeobachtung und deshalb über eine gute Reputation verfügende OSZE lehnte die Beobachtung zutreffend ab, weil das Referendum

<sup>42</sup> Bericht von Nils Muižnieks, Kommissar für Menschenrechte des Europarates, über seinen Besuch in der Ukraine vom 4. bis 10. Februar 2014, in: CommDH (2014), S. 7.

<sup>43</sup> W. Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 4. Aufl., Berlin 2007, S. 656, Rn. 21.

<sup>44</sup> Zitiert Nach UN-Doc., a.a.O. (Fn. 22), S. 2.

<sup>45</sup> R. Hofmann, Annexion, in: MPEPIL, para. 1, <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1376?rskey=13xACo&result=4&prd=EPIL> (letzter Aufruf 24.04.2014).

verfassungswidrig sei und keine Einladung des ukrainischen Staates vorliege.

Damit verlagerte sich die Diskussion weg von der militärischen Besetzung hin zu einer Frage der Rechte der Ukraine und der der Krimbevölkerung. Rechtsdogmatisch gab die Staatengemeinschaft der Frage der militärischen Besetzung den Vorrang. Von 42 Staaten wurde im Sicherheitsrat ein Resolutionsentwurf eingebracht, der unterstrich, dass die Ukraine der Durchführung eines Referendums nicht zustimmt habe, woraus folge „that this referendum can have no validity, and cannot form the basis for any alteration of the status of Crimea; and calls upon all States, international organizations and specialized agencies not to recognize any alteration of the status of Crimea on the basis of this referendum and to refrain from any action or dealing that might be interpreted as recognizing any such altered status.“<sup>46</sup> Die Annahme der nicht unter Kapitel VII und damit rechtlich unverbindlichen Resolution scheiterte jedoch am russischen Veto, was für Russland einen erheblichen Gesichtsverlust bedeutete, da 13 Mitglieder des Sicherheitsrats dafür stimmten und China Stimmenthaltung übte.

Russland hatte zuvor seine Unterstützung der Krim mit dem Selbstbestimmungsrecht der Völker begründet. Dieses könne unter außergewöhnlichen Umständen auch zur Separation führen, wenn die weitere Koexistenz in einem Staat unmöglich geworden ist. Die Praxis demonstrierte nach Auffassung Russlands, dass „in the majority of cases, the realization of peoples' right to self-determination is achieved without the agreement of the central authorities of the State.“<sup>47</sup> Hier irrte der russische Vertreter Tschurkin allerdings, denn die meisten Fälle der Wahrnehmung dieses Rechts fanden im Rahmen der Dekolonisierung statt. Hier liegt aber die Spezifik vor, dass die Kolonialherrschaft völkerrechtswidrig war und als permanente Aggression angesehen wurde. Die kolonisierten Völker hatten folglich ein Recht, sich auch mit Waffengewalt gegen die Kolonialherren zu wehren. Hinzu kommt, dass die Kolonialgebiete nicht zum Territorium des „Mutterlandes“ gehören. Andere Fälle der Entstehung neuer Staaten fanden ebenfalls nicht ausschließlich unter Berufung auf das (völkerrechtliche) Selbstbestimmungsrecht statt. Bei der Auflösung der Sowjetunion und Jugoslawien berief man sich auf die Verfassungen der beiden Staaten, so dass die Auswirkungen des Selbstbestimmungsrechts „relatively low“ blieben.<sup>48</sup> Eritrea wurde unabhängig, weil es zuvor von Äthiopien annektiert worden war, Osttimor war ein Fall der (verspäteten) Dekolonisierung. Die Tschechoslowakei löste sich einvernehmlich auf und Südsudan wurde durch eine souveräne Entscheidung Sudans ein neuer Staat. Der einzige Fall, wo die Berufung auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker zu einer Sezession unter Gewaltanwendung führte, war Bangladesch, aber dieser Fall ist wohl eher als eine Spätfolge der Dekolonisierung anzusehen.<sup>49</sup>

Die Praxis belegt die Zurückhaltung der Staatengemeinschaft, das Selbstbestimmungsrecht der Völker vollinhaltlich anzuwenden. Der äußere Aspekt, das Recht eines Volkes, sich einen eigenen Staat zu schaffen, wurde nicht umgesetzt. Dahinter steht, dass der gleichrangigen Norm der territorialen Integrität von Staaten stets der Vorrang eingeräumt wurde. Das Selbstbestimmungsrecht wurde folglich auf seinen inneren Aspekt reduziert. Deutlich wird diese Herange-

hensweise an der UN-Deklaration über die Rechte indigener Völker von 2007,<sup>50</sup> die in Artikel 3 den indigenen Völkern das Selbstbestimmungsrecht zubilligt, dies in Artikel 4 aber sofort auf den inneren Aspekt und Autonomie einschränkt. Artikel 46 enthält zudem die Generalklausel, dass keine Bestimmung der Deklaration zu Verletzungen der territorialen Integrität berechtige.

Auch der Kosovo kann nicht als Beleg für die Geltendmachung des Selbstbestimmungsrechts herangezogen werden. Die einseitige Unabhängigkeitserklärung des Kosovo vom 17.02.2008 vermeidet ebenso sorgfältig wie der vorherige Ahtisaari-Report über den zukünftigen Status jede Bezugnahme auf das Selbstbestimmungsrecht. Stattdessen wird der Kosovo von der Politik als ein Fall *sui generis* erklärt. Auch der UN-Generalsekretär enthielt sich in seinen Halbjahresberichten der UN Interim Administration Mission im Kosovo jeder Stellungnahme zum Selbstbestimmungsrecht und kritisierte stattdessen extremistische Forderungen der kosovarischen Organisation „Vetevendosje“ (Selbstbestimmung).<sup>51</sup> Gleichwohl entbrannte in der Literatur eine lebhafte Debatte über das Selbstbestimmungsrecht und den speziellen Fall der „remedial secession“, die als Notwehrrecht bei schwersten Menschenrechtsverletzungen angesehen wird,<sup>52</sup> das zur Sezession legitimiere. Das 2008 von Serbien veranlasste Gutachten des IGH trug nicht zur Klärung der Rolle des Selbstbestimmungsrechts bei, denn die vorgelegte Frage „Ist die einseitige Unabhängigkeitserklärung durch die Provisorischen Institutionen der Selbstverwaltung des Kosovo im Einklang mit dem Völkerrecht?“ machte kein Eingehen auf die Rechtsgrundlage für die Staatlichkeit des Kosovo nötig. Folglich stellte der IGH nur fest, dass das Völkerrecht einseitige Unabhängigkeitserklärungen ebenso wenig verbiete wie die Resolution 1244 (1999), die lediglich dort genannten Institutionen der Selbstverwaltung binde. Die Unabhängigkeitserklärung wurde aber von 109 Parlamentsmitgliedern verabschiedet, die als demokratisch gewählte Vertreter des Volkes aber nicht an die Resolution 1244 (1999) gebunden sind.<sup>53</sup> Damit umging der IGH die Frage nach dem Selbstbestimmungsrecht der Völker, was Richter Simma in einem Sondervotum bedauerte: „None other than the authors of the declaration of independence make reference to the ‘will of [their] people’ in operative paragraph 1 thereof, which is a fairly clear reference to their purported exercise of self-determination.“<sup>54</sup>

<sup>46</sup> UN-Doc. S/2014/189.

<sup>47</sup> UN-Doc. S/PV.7138, S. 2.

<sup>48</sup> D. Thürer/T. Burri, Self-Determination, in: MPEPIL, Rn. 32, <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e873?rkey=FSQVVy&result=6&prd=EPIL> (letzter Aufruf 01.05.2014).

<sup>49</sup> J. Fisch, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, München 2010, S. 240.

<sup>50</sup> UN-Doc. A/RES/61/295.

<sup>51</sup> UN-Doc. S/2009/497.

<sup>52</sup> K. Doebring, Self-Determination, in: B. Simma, a.a.O. (Fn. 28), S. 57 f.

<sup>53</sup> Advisory Opinion, para. 115 ff., <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15987.pdf> (letzter Aufruf 01.05.2014).

<sup>54</sup> Declaration of Judge Simma, para. 6, <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15993.pdf>.

Aufschlussreich hinsichtlich der völkerrechtlichen Bewertung des Verhältnisses von Selbstbestimmungsrecht und Sezession ist die Stellungnahme der Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia vom Herbst 2009. Die Kommission kommt zu dem Schluss, dass weder die Selbstbestimmungswünsche der südossetischen noch der abchasischen Völker durch Georgien erfüllt worden sind. Gleichwohl berechtige dies beide Völker nicht zur Sezession. Begründet wird dies damit, dass das Selbstbestimmungsrecht außerhalb des antikolonialen Kontexts nicht existiere: „A right of external self-determination in form of secession is not accepted in state practice. A limited, conditional extraordinary allowance to secede as a last resort in extreme cases is debated in international legal scholarship. However, most authors opine that such a remedial ‘right’ or allowance does not form part of international law as it stands. The case of Kosovo has not changed the rules.“<sup>55</sup>

Die russische Bezugnahme auf den Kosovo und das Selbstbestimmungsrecht der Völker vermag vor diesem Hintergrund nicht zu überzeugen. Hinzu kommt, dass die Debatte über das Selbstbestimmungsrecht ohnehin abwegig ist: den russischstämmigen Bewohnern der Krim kann kein Selbstbestimmungsrecht zugesprochen werden, da es sich nach europäischen Maßstäben um eine Minderheit handelt. Dies bietet jedoch Vorteile, weil die Minderheitenrechte wesentlich klarer gefasst sind als das mit zahlreichen Unsicherheiten belastete Selbstbestimmungsrecht.

#### 2.4 Rechte von nationalen Minderheiten

Das Völkerrecht kennt weder eine Legaldefinition des Volkes noch der Minderheit. Letztlich bleibt es dem Staat überlassen, den Rechtsstatus von ethnischen Gruppen unter seiner Jurisdiktion zu bestimmen. Allerdings hat sich im OSZE-Raum mit der Schaffung des HKNM eine Begriffsbestimmung für die „nationalen“ Minderheiten herausgebildet. Sie ist dadurch gekennzeichnet, dass sie einen Kin-State hat, d. h. die Gruppe, die in einem Staat eine Minderheit ist, bildet in einem anderen Staat die Mehrheit. Damit ist die zwischenstaatliche Dimension des Schutzes der Rechte dieser Minderheiten offensichtlich und der HKNM hat viel zum Abbau von Spannungen zwischen Nachbarstaaten beigetragen.<sup>56</sup> Auch der Europarat beschäftigte sich nach 1990 in Antwort auf den Herausforderer OSZE mit dem Minderheitenschutz und verabschiedete 1995 die Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten,<sup>57</sup> der auch die Ukraine angehört. 2006 gab sie an, dass die Russen mit 17,3% die größte nationale Minderheit bilden.<sup>58</sup> Russen waren somit auch auf der Krim eine nationale Minderheit, die hier in einem Territorium der Ukraine konzentriert seit jeher lebte und folglich entsprechend den Standards des Minderheitenschutzes einen Autonomiestatus innehatte. Der exakte Umfang der Autonomie war jedoch umstritten und führte zu verschiedenen Gesetzesänderungen.<sup>59</sup>

Viele Staaten stehen Autonomieregelungen kritisch gegenüber, da sie als ein Schritt in Richtung Sezession gesehen werden. In der Tat sind autonome Einheiten staatsähnlich, denn sie verfügen mit Territorium, Bevölkerung und Regierung über die Kriterien der Staatlichkeit. Diesen Befürchtungen ist jedoch entgegenzuhalten, dass auch autonome Ein-

heiten ebenso wie ihre Bevölkerungen zur Loyalität gegenüber dem Gesamtstaat verpflichtet sind. Loyalität ist die Bereitschaft, die „Pflicht zum Gehorsam gegenüber den Gesetzen fair und aufrichtig zu erfüllen“.<sup>60</sup> Die Anerkennung von Minderheitenrechten begründet die Loyalitätsforderung, so dass von einem wechselseitigen Verhältnis gesprochen werden kann. Nur bei schwersten Menschenrechtsverletzungen durch einen Staat könnte diese Loyalitätspflicht aufgehoben werden.<sup>61</sup> Andernfalls darf diese Rechtsbeziehung nicht einseitig aufgehoben werden.

Die einseitige Entscheidung des Krimparlaments, ein Referendum durchzuführen, stellt daher eine Verletzung der Loyalitätsverpflichtung dar. Ein Referendum ist eine direkte Stimmangabe der Wähler zu einer spezifischen Frage außerhalb der regulären Wahlen. Die Praxis zeigt, dass Referenden gerade hinsichtlich der Abtrennung von Gebieten eine große Rolle hinsichtlich der Legalität und Legitimität spielen. Deutlich wird aber auch, dass sie grundsätzlich nur bei der Zustimmung des Gebietsherren zulässig sind und nicht einseitig durch eine abtrennungswillige territoriale Einheit angesetzt werden dürfen.<sup>62</sup> Beispielhaft hierfür ist die Entscheidung des Canadian Supreme Court vom 20.08.1998 bezüglich eines Referendums zur Unabhängigkeit Quebecs.<sup>63</sup> Folglich bedarf es zur Durchführung von Unabhängigkeitsabstimmungen entweder der Zustimmung aller Parteien oder aber einer Entscheidung der UN. Ein Beispiel für erstere Variante ist das Comprehensive Peace Agreement zwischen Sudan und der Sudan’s People Liberation Army von 2005, das 2011 vermittels eines Referendums zur Entstehung des Südsudan führte. Der zweite Fall liegt hinsichtlich Kashmirs vor, für das der UN-Sicherheitsrat mit Resolution S/47/1948 zu einem Referendum aufgerufen hat. Selbst bei Vorliegen einer Sicherheitsratsresolution bedarf es immer noch der Bereitschaft zur Akzeptanz eines solchen Referendums durch den betroffenen Staat, wie das Beispiel Kashmirs und die Weigerung Indiens zeigt. Auch im Falle der Westsahara besteht der UN-Sicherheitsrat auf einem Referendum, um der Annexion des Gebiets durch Marokko entgegenzutreten und den Volkswillen zu ermitteln. Gleichwohl stellt sich hier die Frage nach der Ermittlung des Volkes von Westsahara, das zur Selbstbestimmungsentscheidung berechtigt ist. Kurz und gut, die Durchführung von Referenden wirft nicht nur im Falle der Krim erhebliche juristische und praktische Fragen

<sup>55</sup> Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia, Report, Volume II, 2009, S. 141.

<sup>56</sup> Nachweis bei V. Kulyk, a.a.O. (Fn. 3).

<sup>57</sup> <http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/157.htm>.

<sup>58</sup> CoE-Doc. ACFC/SR/II(2006) 003.

<sup>59</sup> So V. Kulyk, a.a.O. (Fn. 3).

<sup>60</sup> O. Luchterhand, Nationale Minderheiten und Loyalität, Köln 1997, S. 123.

<sup>61</sup> Als Beispiel kann der Kosovo angesehen werden; in diese Richtung argumentiert Deutschland in seiner Stellungnahme zum Kosovo-Fall vor dem IGH auf S. 35 f., <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15624.pdf> (letzter Aufruf 02.05.2014).

<sup>62</sup> Y. Beigbeder, Referendum, in: MPEPIL, Rn. 46 ff., <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1088?rskey=Ya1Ane&result=1&prd=EPIL>.

<sup>63</sup> Supreme Court of Canada, Reference re Secession of Quebec, in: 2 Supreme Court Reports 217, 20.08.1998.



auf, welche nicht innerhalb von Tagen geklärt werden können; ein weiteres Argument gegen das russische Vorgehen eines *fait accompli*.

Das Referendum auf der Krim war somit unzulässig. Die angebliche Zustimmung von 96,77 % der Wählerstimmen für einen Beitritt zu Russland ist unerheblich, denn es gilt der Grundsatz *ex injuria jus non oritur*. Die Feststellung des russischen Verfassungsgerichts vom 19.03.2014 ist, dass die Übereinstimmung des Beitritts mit der Verfassung ebenso nichtig ist wie die Abstimmung in der Duma, die die Krim und Serwastopol mit 433 Ja- und einer Neinstimme in die Russische Föderation aufnahm.

### 3. Konsequenzen für die Staatengemeinschaft

Wenn Staaten widerrechtlich handeln und effektive Sanktionen nicht angewendet werden können, „the UN has fallen back on non-recognition of the illegal situation“.<sup>64</sup> Dies wird in der grundlegenden Friendly Relations Deklaration der UN-Generalversammlung von 1970, die als Interpretation der UN-Charta angesehen werden kann, bezüglich des Verbots der Anerkennung unterstrichen: „States shall not recognize as legal any acquisition of territory brought about by the use of force.“<sup>65</sup> Der IGH bekräftigte diese Regel in seiner Entscheidung zu den Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua.<sup>66</sup> Die ILC sieht die kollektive Nicht-Anerkennung als die Voraussetzung der kollektiven Antwort der Staatengemeinschaft auf schwere Völkerrechtsverletzungen an.<sup>67</sup>

Die rechtliche Bedeutung der Nichtanerkennungspolitik ist in der Literatur breit diskutiert worden.<sup>68</sup> Insbesondere Cassese hebt hervor, dass Maßnahmen gegen die gemeinschaftlich anerkannten Werte der Weltgemeinschaft nicht legitimiert werden dürfen. Stattdessen müsse der Rechtsbrecher isoliert werden, um ihn zu einem wieder rechtstreuen Verhalten zu veranlassen. Es handle sich dabei sogar um die letztmögliche Maßnahme, wenn die Sanktionen des Sicherheitsrates offensichtlich nicht zum Ziel geführt haben. Wenn die internationale Gemeinschaft die tatsächliche Macht nicht zunichtemachen kann, dürfe sie zumindest nicht zu ihrer Verfestigung beitragen. Aus rechtlicher Sicht gehe es darum, durch die gemeinsame Haltung der Staatengemeinschaft zu verhindern, dass sich aus einer *de facto*-Situation eine völkerrechtlich akzeptierte Lage entwickelt. Daher müssten nationale Gerichte alle Akte und Transaktionen mit rechtswidrigen Organen für null und nichtig erklären.

Obwohl auf internationaler Ebene keine Legalisierung der Situation erfolgen dürfe, ist dies leichter gesagt als getan. Insbesondere befürchtet Dugard die Herausbildung von Völkergewohnheitsrecht, wenn sich Staaten nicht an UN-Resolutionen gegen unrechtmäßige Situationen halten. Dies könnte insbesondere dann geschehen, wenn sie gegen diese UN-Resolutionen gestimmt haben und wenn sie mit dem Prinzip der Effektivität der neuen Staatsmacht argumentieren. Sie könnten dann die Situation als rechtmäßig betrachten und die Staatengemeinschaft sei wie so oft mit einem Riss konfrontiert, so dass sich die Mehrheitsmeinung nicht durchsetzen könne.<sup>69</sup>

Trotz dieses kritischen Blicks auf die Schwächen der politischen Konsensfindung bleibt die Nichtanerkennung ein

wichtiges Instrument zur Durchsetzung des Völkerrechts. Es geht auf die Stimson-Doktrin zurück, die erstmals 1932 durch die USA angewendet wurde und sich auf die Nichtanerkennung der japanischen Eroberung der Mandschurei bezog.<sup>70</sup> Danach wurde die Stimson-Doktrin zunehmend zu einem rechtlichen und politischen Instrument zwischen Staaten auf dem amerikanischen Kontinent, fand aber auch weltweit zunehmend Akzeptanz. Dies zeigte sich deutlich hinsichtlich des Briand-Kellogg-Paktes. Hier wurde anfänglich argumentiert, es bestehe eine Pflicht zur Nichtanerkennung territorialer Veränderungen, die durch Verletzungen des Paktes erreicht wurden. Allerdings schwächte der Völkerbund 1938 die Doktrin insofern ab, als er die Anerkennung der Annexion Äthiopiens durch Italien in die Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten verwies. Auch waren die Reaktionen auf die deutsche Annexion Österreichs und der Tschechoslowakei nicht einheitlich.

Nach dem Zweiten Weltkrieg kam es zu einer Wiederbelebung der Stimson-Doktrin vor allem im Zusammenhang mit dem umfassenden Gewaltverbot in Artikel 2 (4) der UN-Charta. Aus der Rechtswidrigkeit der Annexion wird seither die Verpflichtung zur Nichtanerkennung abgeleitet. Ausdrücklich stellte dies der IGH in seinem Namibia-Gutachten von 1971 fest.<sup>71</sup> Allerdings leitete der IGH die Pflicht der Staaten zur Nichtanerkennung aus den einschlägigen Resolutionen des Sicherheitsrats zur rechtswidrigen fortdauernden Präsenz Südafrikas in Namibia ab, so dass fraglich ist, ob es sich hierbei um eine generell zwingende Konsequenz aus dem Gewaltverbot handelt. Die Zweifel werden noch dadurch bekräftigt, dass der IGH auch im Ost-Timor-Fall nicht zu einer klaren Aussage über die Rechtswidrigkeit der Anerkennung der Jurisdiktion Indonesiens über Ost-Timor durch Australien kam.<sup>72</sup> Dies wurde in einem abweichenden Votum durch Skubiszewski kritisiert, in dem er mit einer gewohnheitsrechtlichen Pflicht zur Nichtanerkennung argumentierte.<sup>73</sup>

Die Annexion des östlichen Teils von Jerusalem wurde durch den Sicherheitsrat mit den Resolutionen 478 und 478 (1980) verurteilt und als null und nichtig bezeichnet. Die Mitgliedsstaaten wurden aufgefordert, diesen Akt nicht anzuerkennen und diplomatische Einrichtungen in Jerusalem zu schließen. Neben der Annexion unterfallen auch gewaltsam von dritten Staaten erzwungene Sezessionen der Stimson-Doktrin. So befasste sich der Sicherheitsrat mit der Ausrufung der Türkischen Republik Nordzypren am 15.11.1983. In seiner Resolution 541 (1983) erklärt er die Ausrufung für ungültig und ruft zu ihrer Rücknahme auf. Die Staaten werden aufge-

<sup>64</sup> A. Cassese, *International Law*, 2. Aufl., Oxford 2005, S. 341.

<sup>65</sup> UN-Doc. A/2625 (XXV) Annex, first principle.

<sup>66</sup> ICJ Reports 1986, S. 100, para. 188.

<sup>67</sup> UN-Doc. A/56/10, S. 115, para. 8.

<sup>68</sup> Vgl. J. Dugard, *Recognition and the United Nations*, Cambridge 1987.

<sup>69</sup> *Id.*, S. 342.

<sup>70</sup> W. Meng, *Stimson Doctrine*, in: R. Bernhardt (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. IV, Amsterdam 2000, S. 690.

<sup>71</sup> ICJ Rep. 1966, S. 16.

<sup>72</sup> ICJ Rep. 1995, S. 90 ff.

<sup>73</sup> ICJ Rep. 1995, S. 262.

fordert, „not to recognize any Cypriot State other than the Republic of Cyprus“. In der Literatur wird zutreffend darauf hingewiesen, dass die Politik der Nichtanerkennung zum Scheitern des Sezessionsversuchs beigetragen hat.<sup>74</sup>

Der ILC-Entwurf zur Staatenverantwortlichkeit verpflichtet in Artikel 41 Absatz 2 zur Nichtanerkennung solcher Situationen.<sup>75</sup> Die ILC verweist neben den genannten diesbezüglichen Beispielen aus der Praxis zutreffend auf die Bedeutung des Selbstbestimmungsrechts.<sup>76</sup> Eine Anerkennung wäre eine schwere Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Volkes, das sein Selbstbestimmungsrecht ohne äußere Einmischung wahrnehmen können muss. Ausdrücklich wird in der Literatur vom Verbot der Beherrschung eines Volkes als der am stärksten konkretisierten Ausprägung des Selbstbestimmungsrechts ausgegangen,<sup>77</sup> so dass eine Anerkennung eines solchen Gebildes schon deshalb rechtswidrig wäre. Gerade die Fälle, in denen sich Staatenbildungen auf das Selbstbestimmungsrecht berufen, sind hinsichtlich der Anerkennung oftmals nicht unproblematisch. Das zeigte die Anerkennung Kroatiens durch Deutschland am 19.12.1991, die vielfach als übereilt bezeichnet wurde, weil das Land zu diesem Zeitpunkt noch nicht alle EG-Anerkennungskriterien erfüllt hatte.<sup>78</sup>

Die UN folgte bezüglich der Krim ihrer vorherigen Praxis. Am 27.03.2014 nahm die Generalversammlung die Resolution 68/262 an, in der festgestellt wird, dass das am 16. März 2014 in der Autonomen Republik Krim und der Stadt Sewastopol abgehaltene Referendum von der Ukraine nicht genehmigt war und folglich keine Rechtswirkungen entfalten kann. Insbesondere bildet es keine Grundlage für irgendeine Änderung des Status der Autonomen Republik Krim oder der Stadt Sewastopol. Die Staatengemeinschaft wird aufgefordert, alle Handlungen zu unterlassen, die als Anerkennung eines solchen geänderten Status ausgelegt werden könnten. Die Resolution wurde mit großer Mehrheit angenommen (100:11:53). Das Ergebnis zeigt eine für die UN überraschend klare Ablehnung der Annexion.

#### 4. Schlussbemerkung

Es ist nicht zu erwarten, dass die Übernahme der Krim durch Russland rückgängig gemacht wird, da die Bevölkerung überwiegend die neuerliche Zugehörigkeit zu Moskau befürwortet und die Abtrennung seinerzeit durch kommunistische Willkürpolitik erfolgte. Gleichwohl war die Annexion verbunden mit einer völkerrechtswidrigen Gewaltanwendung, die grundlegende Rechtsprinzipien verletzt und folglich von

der Staatengemeinschaft nicht akzeptiert werden kann. Aus Unrecht kann kein Recht entstehen. Folglich bedarf es Verhandlungen zwischen der Ukraine und Russland über eine Beilegung dieses Konflikts, der auch eine Entschädigung der Ukraine einschließen muss. Da sich die Ukraine gegenwärtig in einem Prozess des Zerfalls der Staatlichkeit und enormen wirtschaftlichen Schwierigkeiten gegenüber sieht, bedarf sie in den Verhandlungen der Unterstützung westlicher Staaten, die zugleich als Garantmächte für die Einhaltung des zu erreichenden völkerrechtlich abgesicherten Status der Krim fungieren müssten. Dies entspricht der Aufforderung der Resolution 68/262, sofort auf die friedliche Beilegung der Situation in Bezug auf die Ukraine auf dem Wege eines direkten politischen Dialogs hinarbeiten, Zurückhaltung zu üben, alle einseitigen Handlungen und hetzerische Rhetorik, die die Spannungen verschärfen könnten, zu unterlassen und sich bei den internationalen Vermittlungsbemühungen voll zu engagieren. Abgesichert werden müssen in diesem Zusammenhang auch die Rechte der Minderheiten, insbesondere der Krimtataren. Das Problem der Rückkehr und Entschädigung dieser Bevölkerungsgruppe, die von Stalin zwangsumgesiedelt wurde, wurde von der Ukraine nicht abschließend gelöst. Nunmehr haben die Russen, die zu Recht oder Unrecht für dieses Schicksal der Vertreibung verantwortlich gemacht werden, wiederum die Macht. Massive Auseinandersetzungen sind zu erwarten und sie kündigten sich Anfang Mai 2014 bereits an: etwa 5000 Krimtataren durchbrachen eine Kette russischer Polizisten an der Grenze zum ukrainischen Festland, um einem Anführer der Minderheit die Einreise auf die Krim zu ermöglichen.<sup>79</sup> Moskau wird somit auf der Krim mit einer weiteren Folgeerscheinung seiner imperialen Machtpolitik konfrontiert. Wenn es aber überhaupt wieder Glaubwürdigkeit hinsichtlich seiner „Menschenrechtserzwingungspolitik“ auf der Krim erreichen will, so ist die Wiedergutmachung gegenüber den Krimtataren und anderen Minderheiten auf der Krim ein hervorragendes Betätigungsfeld. ■

<sup>74</sup> R. Jennings/A. Watts, *Oppenheim's International Law*, Vol. I, 9. Aufl., London 1992, S. 130.

<sup>75</sup> UN-Doc. A/56/49 (Vol. I)/Corr. 4. Siehe dazu den Kommentar UN-Doc. A/56/10, S. 115, para. 12.

<sup>76</sup> *Id.*, para. 5.

<sup>77</sup> G. Nolte, a.a.O. (Fn. 24), S. 225.

<sup>78</sup> Vgl. M. Libal, *Limits of Persuasion, Germany and the Yugoslav Crisis, 1991–1992*, Westport 1997, S. 42.

<sup>79</sup> Welt am Sonntag, 04.05.2014, S. 1.