

Die Krim und das Völkerrecht: Kühle Ironie der Geschichte

Reinhard Merkel

Hat Russland [die Krim](#) annektiert? Nein. Waren das Referendum auf der Krim und deren Abspaltung von der Ukraine völkerrechtswidrig? Nein. Waren sie also rechtens? Nein; sie verstießen gegen die ukrainische Verfassung (aber das ist keine Frage des Völkerrechts). Hätte aber Russland wegen dieser Verfassungswidrigkeit den Beitritt der Krim nicht ablehnen müssen? Nein; die ukrainische Verfassung bindet Russland nicht. War dessen Handeln also völkerrechtsgemäß? Nein; jedenfalls seine militärische Präsenz auf der Krim außerhalb seiner Pachtgebiete dort war völkerrechtswidrig. Folgt daraus nicht, dass die von dieser Militärpräsenz erst möglich gemachte Abspaltung der Krim null und nichtig war und somit deren nachfolgender Beitritt zu Russland doch nichts anderes als eine maskierte Annexion? Nein.

Die offiziellen Bekundungen westlicher Regierungen lauten anders. Glaubt man ihnen, dann hat Russland auf der Krim völkerrechtlich das Gleiche getan wie Saddam Hussein 1991 in Kuwait: fremdes Staatsgebiet militärisch konfisziert und dem eigenen zugeschlagen. Die Annexion damals, man erinnert sich, hat ihrem Urheber einen massiven Militärschlag zugezogen. Wäre ein solcher Schlag, von seiner politischen Unmöglichkeit abgesehen, heute auch gegen Russland gerechtfertigt? Gewiss nicht. Aber das ist nicht der einzige Grund, den regierungsamtlichen Vokativen von Berlin bis Washington zu misstrauen.

Sezession, Referendum, Beitritt ist etwas anderes als Annexion

„Annexion“ heißt im [Völkerrecht](#) die gewaltsame Aneignung von Land gegen den Willen des Staates, dem es zugehört, durch einen anderen Staat. Annexionen verletzen das zwischenstaatliche Gewaltverbot, die Grundnorm der rechtlichen Weltordnung. Regelmäßig geschehen sie im Modus eines „bewaffneten Angriffs“, der schwersten Form zwischenstaatlicher Rechtsverletzungen. Dann lösen sie nach Artikel 51 der UN-Charta Befugnisse zur militärischen Notwehr des Angegriffenen und zur Nothilfe seitens dritter Staaten aus - Erlaubnisse zum Krieg auch ohne Billigung durch den Weltsicherheitsrat. Schon diese Überlegung sollte den freihändigen Umgang mit dem Prädikat „Annexion“ ein wenig disziplinieren. Freilich bietet dessen abstrakte Definition auch allerlei irreführenden Deutungen Raum. Aus einer von ihnen scheint sich das völkerrechtliche Stigma ableiten zu lassen, das der Westen derzeit dem russischen Vorgehen aufdrückt und an dem er die eigene Empörung beglaubigt.

Aber das ist Propaganda. Was auf der Krim stattgefunden hat, war etwas anderes: eine Sezession, die Erklärung der staatlichen Unabhängigkeit, bestätigt von einem Referendum, das die Abspaltung von der Ukraine billigte. Ihm folgte der Antrag auf Beitritt zur Russischen Föderation, den Moskau annahm. Sezession, Referendum und Beitritt schließen eine Annexion aus, und zwar selbst dann, wenn alle drei völkerrechtswidrig gewesen sein sollten. Der Unterschied zur Annexion, den sie markieren, ist ungefähr der zwischen Wegnehmen und Annehmen. Auch wenn ein Geber, hier die De-facto-Regierung der Krim, rechtswidrig handelt, macht er den Annehmenden nicht zum Wegnehmer. Man mag ja die ganze Transaktion aus Rechtsgründen für nichtig halten. Das macht sie dennoch nicht zur Annexion, zur räuberischen Landnahme mittels Gewalt, einem völkerrechtlichen Titel zum Krieg.

Aber war sie nichtig? Waren ihre drei Elemente - Referendum, Sezession, Beitrittserklärung - völkerrechtswidrig? Nein. Schon auf den ersten Blick ungereimt ist die von der amerikanischen Regierung ausgegebene Behauptung, bereits das Referendum habe gegen das Völkerrecht verstoßen. Veranstaltet ein Teil der Bevölkerung eines Landes unter seinen Mitgliedern ein Plebiszit, so macht ihn das nicht zum Völkerrechtssubjekt. Normen des allgemeinen Völkerrechts, etwa das Verbot, die territoriale Integrität von Staaten anzutasten, betreffen ihn nicht und können von ihm nicht verletzt werden. Die Feststellung reicht über das Referendum auf der Krim hinaus. Auch die Sezessionserklärung selbst verletzt keine völkerrechtliche Norm und könnte dies gar nicht. Sezessionskonflikte sind eine Angelegenheit innerstaatlichen, nicht internationalen Rechts. Diesen Status quo des Völkerrechts hat der Internationale Gerichtshof vor vier Jahren in seinem Rechtsgutachten für die UN-Generalversammlung zur Sezession des Kosovo bestätigt.

Die Logik eines Entweder-oder gilt im Völkerrecht nicht

Nun öffnet sich hier die Möglichkeit für allerlei sinistre Schachzüge im Streit um die passenden Rechtsbegriffe. Sowenig das Völkerrecht ein Verbot der Sezession kennt, so wenig akzeptiert es umgekehrt ein Recht darauf. Es trifft dazu keine Regelung. Die Staaten haben ersichtlich kein Interesse an der positiven Setzung eines Rechtstitels, der die Beschädigung, ja Zerstörung ihrer eigenen Territorien durch sezeptionsgeneigte Minderheiten erlauben würde. Und da sie nicht nur die vom Völkerrecht Verpflichteten, sondern auch dessen Urheber sind, gibt es einen solchen Anspruch eben nicht, von eng umschriebenen Ausnahmen abgesehen, die im Fall der

Krim nicht einschlägig sind. Die Gemeinschaft der Staaten, so die saloppe Fußnote der Völkerrechtslehre, ist kein Club von Selbstmördern.

Daraus lässt sich im Propagandakrieg etwas machen. Die landläufige Feststellung, das Völkerrecht habe den Krim-Bewohnern kein Recht zur Sezession gewährt, ist ganz richtig. Aber der mitgelieferte Schluss, also sei die Sezession völkerrechtswidrig gewesen, ist falsch. Seine irreführende Wirkung, auf die sich seine Urheber freilich verlassen können, bezieht er aus einer verfehlten Parallele zum innerstaatlichen Recht. Dieses gewährleistet außerhalb seiner konkreten Verbote stets ein prinzipielles Freiheitsrecht. Es erlaubt, was es nicht ausdrücklich untersagt. Deshalb bedeutet in seiner Sphäre die Feststellung, jemand habe ohne Erlaubnis gehandelt, stets zugleich das Verdikt, dieses Handeln sei rechtswidrig gewesen.

Die Logik eines solchen Entweder-oder gilt im Völkerrecht nicht. Es kennt Formen kollektiven Handelns, zu denen es sich neutral verhält. Die Sezession ist ein exemplarischer Fall. Ein allgemeines Verbot ginge ins Leere, da dessen mögliche Adressaten dem Völkerrecht nicht unterworfen sind. Aber eine Erlaubnis dazu wird in etlichen internationalen Dokumenten seit Jahrzehnten verneint. Auch als allgemeines Freiheitsrecht wäre sie völkerrechtlich nicht zu begründen.

Der authentische Wille einer großen Mehrheit der Krim-Bevölkerung

Das dürfte sich der in Brüssel und in Washington verordneten Sprachregelung wie von selbst eingefügt haben. Kein Recht der Krim auf Sezession! Das Referendum ein Bruch des Völkerrechts und daher null und nichtig! Der „Beitritt“ zu Russland nichts anderes als eine Annexion! Eine schöne Ableitung. Nur leider falsch.

Aber die russische Militärpräsenz? Macht sie nicht die ganze Prozedur der Sezession zur Farce? Zum schieren Produkt einer Drohung mit Gewalt? Wäre es so, dann wären Ablauf und Ergebnis des Referendums genauso wie die Erklärung der Unabhängigkeit allein den Drohenden zuzurechnen, auch wenn die Einheimischen mit guter Miene bei der bösen Inszenierung mitspielten. Die Rede von der Annexion wäre dann richtig. So hat Stalin 1940 die baltischen Staaten annektiert. Nach ihrer Besetzung und der Zwangseinrichtung kommunistischer Marionettenparlamente ließ er deren Mitglieder in Moskau um den Anschluss an die Sowjetunion ersuchen, den er freundlich gewährte. Ebendeshalb war ein knappes halbes Jahrhundert später die Ablösung der baltischen Staaten von der späten UdSSR keine Sezession, sondern die Wiederherstellung einer Souveränität, die als Rechtstitel nie erloschen war. Wäre das nicht das passende Modell zur Deutung der Vorgänge auf der Krim?

Nein. Die Zwangswirkung der russischen Militärpräsenz bezog sich weder auf die Erklärung der Unabhängigkeit noch auf das nachfolgende Referendum. Sie sicherte die Möglichkeit des Stattfindens dieser Ereignisse; auf deren Ausgang nahm und hatte sie keinen Einfluss. Adressaten der Gewaltandrohung waren nicht die Bürger oder das Parlament der Krim, sondern die Soldaten der ukrainischen Armee. Was so verhindert wurde, war ein militärisches Eingreifen des Zentralstaats zur Unterbindung der Sezession. Das ist der Grund, warum die russischen Streitkräfte die ukrainischen Kasernen blockiert und nicht etwa die Abstimmungslokale überwacht haben. Natürlich wusste Putin, dass die von ihm gewünschten Resultate sicher waren und keiner erzwungenen Fälschung bedurften. Aber ob er andernfalls sogar dazu bereit gewesen wäre, steht nicht zur Debatte. Bei aller Empörung über das russische Vorgehen ist auch hierzulande nicht ernsthaft bezweifelt worden, dass im Ergebnis des Referendums der authentische Wille einer großen Mehrheit der Krim-Bevölkerung zum Ausdruck kam. Ob die amtlichen Ergebnisse im Einzelnen korrekt waren, ist dafür ohne Belang. Die wirklichen Zahlen lagen jedenfalls weit über der Marke von fünfzig Prozent.

Missachtung der territorialen Integrität

Gleichwohl war die russische Militärpräsenz völkerrechtswidrig. Auch wenn gerade sie einen blutigen Einsatz von Waffengewalt auf der Krim verhindert haben mag, verletzte sie das zwischenstaatliche Interventionsverbot. Das macht die davon ermöglichte Sezession keineswegs nichtig. Aber es berechtigt andere Staaten zu Gegenmaßnahmen, zum Beispiel zu Sanktionen. Deren Verhältnismäßigkeit hat sich allerdings an ihrem tatsächlichen Anlass zu bemessen und nicht an einem fingierten Schreckgespenst: an einer militärischen Nötigung auf fremdem Staatsgebiet also, nicht aber einer gewaltsamen Annexion. Bei aller Überinstrumentierung der eigenen Empörung scheint man das in den westlichen Regierungen immerhin zu fühlen. Man warte nur das künftige Sanktionsregime und vor allem dessen Dauer ab. Viel Geduld wird man dafür nicht brauchen. Und frage sich dann, ob eine solche Antwort auf einen echten gewaltsamen Landraub nicht federleicht erschiene.

Noch eine weitere Völkerrechtsverletzung ist Russland vorzuhalten. Sowenig das allgemeine Völkerrecht Sezessionen verbietet, weil es deren Urheber nicht verpflichten kann, so unzweideutig verlangt es von den anderen Staaten, die dadurch geschaffene Lage nicht oder jedenfalls nicht vor deren politischer Konsolidierung anzuerkennen. Zwei Tage nach dem Referendum, am 18. März, hat Russland das Abkommen zum Beitritt der Krim unterzeichnet. Das dürfte die stärkste Form der Anerkennung eines Sezessionsgebiets als eines unabhängig gewordenen Staates sein. Zwar geht die Frage, ob sich ein unabhängiger Staat einem anderen anschließt,

den Rest der Welt so wenig an wie das Völkerrecht. Aber ob das Beitrittsgebiet nach einer vorherigen Sezession als ein solcher Staat anerkannt werden darf, sehr wohl.

Zahllose Probleme, die damit zusammenhängen, sind in der Völkerrechtsdoktrin seit langem umstritten. Über bestimmte Grundlagen besteht aber weitgehend Einigkeit. Danach war die russische Anerkennung der Krim als eines beitriffsfähigen unabhängigen Staates zwei Tage nach ihrer Abspaltung mehr als vorschnell. Sie verletzte, heißt das, den völkerrechtlichen Anspruch der Ukraine auf Achtung ihrer territorialen Integrität. Auch das rechtfertigt internationale Gegenmaßnahmen.

Verwirrung der völkerrechtlichen Grundbegriffe

Freilich müssen sich die empörten westlichen Staaten nun an ihre eigenen Nasen fassen. Vor sechs Jahren, am 17. Februar 2008, erklärte die provisorische Zivilverwaltung im Kosovo dessen Unabhängigkeit vom serbischen Zentralstaat. Das verstieß, wiewohl der Internationale Gerichtshof das zwei Jahre später verneint hat, gegen einschlägiges spezielles Völkerrecht, nämlich die Resolution 1244 des UN-Sicherheitsrats vom Juni 1999, die den Kosovo nach der Nato-Intervention unter die Hoheitsgewalt der Vereinten Nationen gestellt und zugleich die Unverletzlichkeit der serbischen Grenzen garantiert hat. Einen Tag nach dieser Sezession haben England, Frankreich und die Vereinigten Staaten, drei Tage später hat Deutschland den Kosovo als unabhängigen Staat anerkannt.

Die Ähnlichkeiten sind nicht vor der Hand zu weisen: Kosovo feiert seine Unabhängigkeit 2008AFP

Auch das waren überhastete Akte der Anerkennung und damit völkerrechtswidrige Eingriffe in den Anspruch Serbiens auf Achtung seiner territorialen Integrität. Damals hat Russland den Westen scharf kritisiert, heute spielt es das gleiche Spiel. Dass dabei die Rollen vertauscht sind, mag man als kühle Ironie einer Weltgeschichte verbuchen, die noch immer den Maximen der politischen Macht weit eher folgt als den Normen des Völkerrechts.

Das ist bedauerlich, aber vorderhand nicht zu ändern. Und das wäre vielleicht ein Grund, die völkerrechtliche Kirche im politischen Dorf zu lassen und immerhin rhetorisch ein wenig abzurüsten. Russland hat völkerrechtswidrig gehandelt, in mäßig dramatischem Modus und politisch keineswegs wie ein hasardierender Gangster. Der nun entstandene Zustand war für die Krim langfristig wohl ohnehin unumgänglich. Und die Form, in der er nun herbeigeführt wurde, mag bei all ihrer Unerfreulichkeit gravierendere Konflikte vermieden haben. Annexionen zwischen Staaten sind dagegen typischerweise Kriegsgründe.

Wer heute mit Blick auf die Krim so redet, verwirrt nicht nur die völkerrechtlichen Grundbegriffe, sondern mobilisiert deren Legitimationspotential auf eine gefährliche Weise. Wenn nicht alle Zeichen trügen, ist der Westen soeben dabei, sich für eine verfehlte Außenpolitik die Quittung einer welthistorischen Blamage zuzuziehen. Er sollte deren Kollateralschäden nicht allzu weit in die Sphäre des Völkerrechts ausdehnen.