

Internationales Völkerrecht – eine juristische Sicht auf die Krim und den Donbass

Herr Professor Merkel, hat Russland die Krim annektiert?

Eine klare Form von Annektion ist das nicht gewesen. Es ist allerdings auch keine eindeutige, um nicht zu sagen saubere Form einer anderen Modalität des Sichabsonderns, Sichabspaltens von einem Mutterstaat gewesen, nämlich keine klare, deutliche Form von Sezession. Es ist aber, um die Frage noch einmal ganz pointiert und deutlich zu beantworten, keine Annektion gewesen.

Waren das Referendum auf der Krim und deren Abspaltung von der Ukraine völkerrechtswidrig?

Nein, Solche Referenden können nicht gegen das Völkerrecht verstoßen. Das Völkerrecht kümmert sich primär um die Beziehungen zwischen den Staaten und dann auch darum, wie Staaten nach innen ihre Macht ausüben, jedenfalls jenseits einer gewissen Grenze des Machtmissbrauchs, wenn also Staaten beginnen, Genozide oder massive Formen der Unterdrückung zu organisieren, Folter, etc. Das geht inzwischen alles auch das Völkerrecht an. Das Völkerrecht wird nicht auf den Plan gerufen von separatistischen oder sezessionistischen Bestrebungen. Daher ist das wohl ein Verstoß gegen ukrainisches Verfassungsrecht gewesen, diese Bemühungen auf der Krim sich abzuspalten, nicht aber ein Verstoß gegen das Völkerrecht.

Kommen wir zu dem im Moment aktuelleren und präsenteren Problem, nämlich die Ostukraine.

Ist es da legitim, dass das ukrainische Militär quasi das eigene Volk militärisch attackiert und bombardiert?

Das ist eine zunächst einmal schwierige Frage. Da eine solche Sezession, wie sie von den separatistischen Kräften dort betrieben wird, nicht rechtsgemäß ist unter der ukrainischen Verfassung, hat die ukrainische Verwaltung und Regierung ein Recht, mit einem gewissen polizeilichen Zwang zu reagieren und das zu unterbinden. Es ist aber dieser Art Zwangsausübung im Inneren eine bestimmte Grenze gesetzt. Und die ist auch ein Bestandteil der völkerechtlichen Diskussionen um Sezessionen.

Der kanadische oberste Gerichtshof hat 1998 in einem wegweisenden Urteil entschieden, dass Staaten, die mit separatistischen und sezessionistischen Bestrebungen im Inneren konfrontiert sind, jedenfalls nicht sofort mit militärischer Gewalt darauf reagieren können. Kanada ist seit eh und je mit

Sezessionsbestrebungen konfrontiert, nämlich von Seiten der Bevölkerung in Quebec. Deswegen kam das auf den Justizweg dort und bis zum Supreme Court. Wenn man diesen Hintergrund kennt und auch die menschenrechtlichen Vereinbarungen, Konventionen, völkerrechtlichen Verträge ein wenig beachtet, dann sieht man, dass die militärische Reaktion der Regierung in Kiew illegitim war.

Wie müsste eine Sezession der selbsternannten Republiken Donezk und Lugansk in der Ostukraine ablaufen, dass sie rechtens wäre?

Der richtige Modus des Verfahrens wäre, dass, und so beginnt so etwas ja, dass sich zunächst einmal in einem zivilgesellschaftlichen Verfahren der Organisation die sezessionistischen Bestrebungen artikulieren. Dann darf ein Referendum organisiert werden. Nun ist aber die Abspaltung vom Mutterstaat in der Ukraine verfassungswidrig. Es würde dann also sicher erste Bestrebungen geben, das Referendum zu unterbinden. Aber da sind dem Staat nach Kriterien rechtlicher Prinzipien, jedenfalls was den Einsatz von Gewalt angeht, zunächst einmal die Hände gebunden. Er kann dann versuchen, Gegenpropaganda sozusagen zu entfalten, über Medien eine Diskussion anzufachen.

Das alles hat im zivilisierten Modus von beiden Seiten zu geschehen. Wenn denn die sezessionistischen Bestrebungen weiter betrieben werden, ist irgendwann einmal die Schwelle erreicht, und ich sage das nochmal mit Blick auf die Entscheidung des Obersten Kanadischen Gerichtshofs, wo zivilisierte Staaten anfangen, ein Mediationsverfahren zu organisieren. Am besten unter Zuhilfenahme ausländischer Mediatoren, also anderer Staaten, am besten vermittelt über die Vereinten Nationen, dass man also, salopp formuliert, sich zusammensetzt und sagt, wir verhandeln jetzt.

Wenn bei diesen Verhandlungen nichts herauskommt, dann, bevor Gewalt eingesetzt wird, haben die Staaten die Organisation von Referenden zu dulden. Schauen Sie, wie das in Schottland abgelaufen ist. Das hat London massiv bedroht in vielerlei Hinsichten. Gleichwohl hat man nicht gesagt, wir gehen mit Polizeigewalt dagegen vor. Man hat die Organisation eines Referendums, unter den Auspizien internationaler Beobachter, zugelassen. Das ist eigentlich der adequate Weg. Warum ich da und dort in meinen Antworten ein bisschen zögere: das Völkerrecht gibt keine klare Linie vor. Es kümmert sich nicht primär um Sezessionen.

Es kümmert sich nur in solchen Konfliktfällen innerstaatlicher Art darum, dass gewisse Gewaltschwellen nicht überschritten werden. Die sind in der Ukraine leider von Anfang an überschritten worden. Wenn eine Gruppe hartnäckig sagt, wir wollen nicht mehr beim Mutterstaat bleiben und wenn diese Gruppe ihrerseits, das ist eine wichtige Voraussetzung, sozusagen staatsfähig ist, wenn das Gebiet, das sie kontrollieren und dann nach einer späteren Abspaltung verwalten könnten,

sozusagen staatlichen Grundkriterien genügt, dann hat der Mutterstaat das irgendwann zu akzeptieren.

Was ist, ganz banal gesagt, wenn zwei Länder sich um ein Gebiet streiten, wie bspw. Berg-Karabach, Transnistrien oder Abchasien? Zählt am Ende immer der Wille der Bewohner des Gebietes, oder kann ein Land sagen: "Nein, ihr dürft nicht zu einem anderen Staat wechseln oder selbstständig werden, ihr gehört zu uns!"

Nun, das fällt ein bißchen in diese Grauzone, in der das Völkerrecht keine deutlichen Direktiven vorgibt. Sicher kann die Regierung eines solchen Staates alle friedlichen Hebel in Bewegung setzen um das zu verhindern, sie hat natürlich auch das Recht zu sagen, wir akzeptieren das nicht, ihr dürft Euch nicht abspalten, ihr gehört zu uns. Und dann beginnen die Notwendigkeiten der Mediation, der Verhandlungen, der friedlichen Suche nach Auswegen. Wenn das am Ende nicht dazu führt, dass die separatistischen Bewegungen aufhören, wird ein Staat das irgendwann akzeptieren müssen.

Das Hauptproblem, wenn ein anderer Staat involviert ist, der ein Interesse hat, dass diese Gebiet zu ihm kommt, ist natürlich, dass dieser dritte Staat sich nicht einzumischen hat. Das ist ein unbedingtes Gebot des Völkerrechts. Wenn allerdings die separatistischen Bestrebungen deutlich zu erkennen geben, erstens spalten wir uns ab und zweitens schließen wir uns diesem anderen Staat an, dann kann gegen den ersten Akt, gegen die Abspaltung, der Mutterstaat nicht auf Dauer etwas unternehmen, er wird jedenfalls nicht zur militärischen Gewalt greifen können.

Kompliziert werden die Situationen dann, wenn zu schnell zur Gewaltanwendung gegriffen wird seitens des Mutterstaates und seiner Regierung und dann der externe dritte Staat sich aufgerufen fühlt, der Bevölkerung in dem Separatistengebiet zu Hilfe zu kommen, dann werden die Verhältnisse unklar. Das ist eine Art Einmischung einerseits von Seiten des Drittstaats, die ist eigentlich verboten, andererseits ist vorher unverhältnismäßig Gewalt angewendet worden, dann werden die Legitimationsverhältnisse trüb und undeutlich.

Warum ist eine Sezession des Kosovo rechtens, die der Katalanen aber nicht? Wird international beim Völkerrecht mit zweierlei Maß gemessen?

In einem gewissen Sinn kann man das leider nicht bestreiten, dass mit zweierlei Maß gemessen wird. Ich habe damals nicht geglaubt, dass die Sezession des Kosovo rechtens war, allerdings haben die westlichen Vormächte, die innerhalb von zwei Tagen, genauso schnell, wie Russland die Abspaltung der Krim anerkannt hat, die Sezession des Kosovo anerkannt. Und daraufhin kam die Geschichte über die Nationalversammlung der Vereinten Nationen zum Internationalen Gerichtshof, der

um eine sogenannte advisory opinion ersucht wurde, also ein Rechtsgutachten zur Abspaltung des Kosovo.

Der Gerichtshof hat in einer zweifelhaften und sehr umstrittenen Entscheidung gesagt: "Das verstößt jedenfalls nicht gegen das Völkerrecht." Das war in der Sache, meines Erachtens, falsch, aber es ist ein markanter Punkt in der völkerrechtlichen Entwicklung, nämlich dieses Gutachten des internationalen Gerichtshofs gewesen. Daher kann man heute nicht hergehen und sagen, die Sezession etwa der Ostukraine ist von Anfang an gegen jede denkbare Rechtsnorm. Das ist nicht mehr der Fall unter dem Gesichtspunkt des Völkerrechts. Und was nun die Katalanen angeht, die Situation mag ein bißchen schwieriger sein.

Die Katalanen haben sich eigentlich nicht zu beschweren, so würde man das salopp formulieren, über irgendeine Art von Unterdrückung. Sie haben auch weitgehende Autonomierechte. Eine solche Bevölkerung sollte erst einmal versuchen, sie mit dem weitgehend autonomen Status zu arrangieren, bei dem Mutterstaat zu bleiben. Das wäre im Kosovo vermutlich nicht möglich gewesen, weil die Albaner dort keine Konzessionsbereitschaft gezeigt haben. Es ist aber, und das liegt mir am Herzen noch zu sagen, es ist aber nicht richtig, was wir in unseren Medien gelesen haben und was manche Völkerrechtler sagen, dass die Albaner schon deswegen ein Recht zur Sezession hatten mit dem Kosovo, weil sie von den Serben blutig unterdrückt worden sind.

Das war zur Zeit der Sezession des Kosovo fast zehn Jahre vorbei. Die waren längst autonom, die standen unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen. Es war im Übrigen auch Militär im Land, nämlich die Truppen der Vereinten Nationen. Dieses Militär dürfte damals verhindert haben, dass Serbien mit ähnlichen Gewaltmaßnahmen versucht hat oder hätte, die Sezession des Kosovo zu verhindern, wie man das in der Ostukraine von Seiten Kiews getan hat. Alles das betrachtet zeigt, dass die Parallele zwischen der Ostukraine und dem Kosovo ganz deutlich ist und dass mit zwei Zungen gesprochen wird, mit gespaltener Zunge.

In der Diskussion der Staatenwelt, wenn gesagt wird, das im Kosovo war vollkommen in Ordnung, das in der Ukraine ist so wenig in Ordnung, dass man da militärisch gegen vorgehen kann und das mit den Katalanen ist sozusagen von Anfang an nicht akzeptabel. Alle diese Dinge sind nicht kohärent, genügen nicht einem einheitlichen Kriterium von rechtlichen Prinzipien. Das Völkerrecht ist allerdings jetzt auch aufgerufen, also die Völkerrechtler selber sind aufgerufen, endlich dieses dunkle und trübe Gebiet ihrer eigenen Zuständigkeit genauer zu klären.

Herr Professor Merkel, vielen Dank für das Gespräch.