

Die Völkerrechtswidrigkeit der Unabhängigkeitserklärung und des Referendums der Krim

von: Prof. Dr. Otto Luchterhandt, Universität Hamburg

Russland kann die Rechtmäßigkeit weder der Anerkennung der Unabhängigkeit der Republik Krim noch die Rechtmäßigkeit des mit ihr abgeschlossenen Vertrages über die Aufnahme in seinen Staatsverband (18.3.2014) mit dem Völkerrecht rechtfertigen. Denn sowohl die Unabhängigkeitserklärung der Krim vom 11.3.2014 als auch das auf der Krim am 16.3.2014 abgehaltene Referendum kamen unter Verletzung elementarer Rechtsstandards des Völkerrechts zustande.

I. Die Völkerrechtswidrigkeit der Unabhängigkeitserklärung

Zu Unrecht berufen sich die Republik Krim und Russland¹ zur Rechtfertigung der Unabhängigkeitserklärung auf das Gutachten, das der Internationale Gerichtshof der Vereinten Nationen (IGH) am 22. Juli 2010 auf Antrag der Generalversammlung der Vereinten Nationen zu der Unabhängigkeitserklärung des Kosovo vom 17. Februar 2008 erstattet hat². Zwar verstößt nach Ansicht des IGH auch die *einseitige*, auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker gestützte Unabhängigkeitserklärung eines Volkes gegenüber dem Staat, in welchem es bislang gelebt hat, als solche nicht gegen irgendein Prinzip oder eine Norm des universellen Völkerrechts. Ein solches Verbot lasse sich weder dem Völkergewohnheitsrecht noch dem Völkervertragsrecht entnehmen (para. 84). Insbesondere verletze eine solche Erklärung nicht das Prinzip der territorialen Integrität eines Staates, weil die Pflicht zu dessen Einhaltung von Art. 2 Nr. 4 UNO-Charta den Staaten auferlegt werde bzw. nur für die Beziehungen zwischen den Staaten gelte und deswegen durch die Unabhängigkeitserklärung Kosovos als solche nicht tangiert werde (para. 80).

Die Rechtswidrigkeit der Unabhängigkeitserklärung der Krim vom 11. März 2014 ergibt sich aber daraus, dass sie infolge von Verstößen Russlands gegen das allgemeine Gewaltverbot der UNO-Charta im Zuge der Okkupation der Krim zustande gekommen ist. Der UN-Sicherheitsrat hatte wegen Verstoßes gegen das Gewaltverbot die Unabhängigkeitserklärungen u.a. von Nordzyprien (1983) und

¹ Wörtlich führte Präsident Putin in seiner Obraščenie an die Föderalversammlung aus: "Außerdem stützten sich die Behörden der Krim auch auf den bekannten Präzedenzfall Kosovo, einen Präzedenzfall, den unsere westlichen Partner selbst geschaffen haben, wie man sagt, mit ihren eigenen Händen; in einer Situation, die die absolut analog zu der der Krim ist, erkannten sie die Trennung Kosovos von Serbien als legitim an, und haben damit allen gezeigt, dass für die einseitige Verkündung der Unabhängigkeit eine Erlaubnis der zentralen Organe des Landes nicht erforderlich ist. Der IGH der UNO hat dem auf der Grundlage von Art. 1 Nr. 2 UNO-Charta zugestimmt...in seiner Entscheidung vom 22.7.2010..."

² www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=4&case=141&p3=4.

der Republika Srpska (1992) als illegal verurteilt. Darauf Bezug nehmend stellt der IGH im Fall Kosovo fest: „the illegality thus stemmed not from the unilateral character of these declarations as such, but from the fact, that they were, or would have been, connected with the unlawful use of force or other egregious violations of norms of general international law, in particular those of a peremptory character (jus cogens). In the context of Kosovo, the Security Council has never taken this position.“

Die Gewaltanwendung bestand im Falle der Krim in der handstreichartigen Übernahme des Obersten Sowjets der Autonomen Republik, der Absetzung der bisherigen Krim-Regierung und der Ernennung des Exponenten der für den Anschluss an Russland eintretenden politischen Kräfte der Krim, Sergej V. Aksenov³, zum Chef der Exekutive am 27. Februar⁴. Das Gebäude des Obersten Sowjets in Simferopol wurde von einer Einheit der Hauptverwaltung für Aufklärung des Generalstabs der Streitkräfte Russlands (GRU) in Besitz genommen. Sie vertrieb die Dienst leistenden Milizionäre, riegelte das Gebäude ab und ließ zu einer geschlossenen Sitzung eine nicht bekannte Zahl von Abgeordneten ein⁵. Ob überhaupt eine Mehrheit der 100 Abgeordneten anwesend war, von denen 80 der „Partei der Regionen“ des geflohenen Präsidenten Viktor Janukovič angehörten, war äußerst zweifelhaft. Evident ist hingegen, dass Aksenov nur durch massiven russischen Druck Regierungschef der Krim geworden sein kann. Denn die von ihm geführte Bewegung ‚Russische Einheit‘ hatte 2010 bei den Wahlen zum Obersten Sowjet der Krim⁶ mit 3 Sitzen nur den fünften Platz belegt und mit Mühe (4,02%) die Sperrklausel überwinden können. „Russische Einheit“ hatte aus Moskauer Sicht aber einen entscheidenden Vorteil: sie ist ein Ableger der Kreml-Partei „Einheitliches Russland“.

Mit der Unabhängigkeitserklärung der Republik Krim verhält es sich im Prinzip nicht anders als mit (einseitigen) Unabhängigkeitserklärung der Türkischen Republik Nordzypern (15.11.1983). Der Weltsicherheitsrat hatte sie in mehreren Resolutionen (Nr. 541; 550) für illegal erklärt, weil sie unter den Bedingungen der seit 1974 anhaltenden völkerrechtswidrigen militärischen Okkupation Nordzyperns durch die Türkei stattfand. Auch der Oberste Sowjet der Autonomen Republik Krim handelte unter den Bedingungen einer militärischen Besetzung und, wie die Vorgeschichte seiner Erklärung zeigt, ganz offenkundig nach der Regie des Kreml.

Die Unabhängigkeitserklärung verabschiedete der Oberste Sowjet am 11.3.2014 völlig unerwartet, denn ihr Text war offenkundig nicht auf die alternativen Fragen abgestimmt, über die das Volk der Krim am 16.März 2014 per Referendum abstimmen sollte. Die Veranstaltung eines Referendums war

³ Aksenov (1972) ist ein aus Moldawien stammender Russe und Geschäftsmann. 2008 war er in die Politik gegangen und aktiv in verschiedenen radikal prorussischen Organisationen. Politrada.com/dossier/personen/die/1563.html.

⁴ 371 von 450 Abgeordneten stimmten für ihn und die von Jazenjuk repräsentierte neue, aus der Opposition und dem Majdan hervorgegangene Drei-Parteien-Koalition. Die hohe Mehrheit kam zustande, weil ein beträchtlicher Teil der Abgeordneten von Janukovičs „Partei der Regionen“ nach der Flucht des Präsidenten zur Opposition übergelaufen war. FAZ vom 28.2.2014, S. 2 (Konrad Schuller).

⁵ FAZ vom 28.2.2014; 5.3.2014, S. 3 (Ann-Dorit Boy).

⁶ Izbirdcom.crimea-portal.gov.ua; ru.wikipedia.org/wiki/Vybory_v_Verchovnyj_Sovet_Avtonomnoj_Respubliki_Krym.

am 27. Februar 2014 vom Obersten Sowjet für den 25. Mai, dem Tage der Präsidentenwahlen in der Ukraine, angesetzt worden. Entschieden werden sollte über die Frage, ob die Autonome Republik Krim ein selbständiger Staat sein und auf der Grundlage von Verträgen und Abkommen Teil der Ukraine sein sollte oder nicht⁷. Nicht an einen sofortigen Anschluss der Krim an Russland war gedacht, sondern an die Ablösung ihres Autonomie-Status durch ein konföderatives Verhältnis zu Kiew. Nur zwei Tage später, am 1. März, verkündete Aksenov, dass das Referendum bereits am 30. März stattfinden solle⁸, doch schon am 6. März zogen der Oberste Sowjet der Krim und der Stadtsowjet von Sevastopol das Referendum auf den 16. März vor und gaben ihm eine klare Wendung hin zu einem Anschluss an Russland: „Sind Sie für die Wiedervereinigung der Krim mit Russland mit den Rechten eines Subjektes der Russländischen Föderation? Oder: „Sind Sie für die Wiederherstellung der Geltung der Verfassung der Krim-Republik von 1992 und für einen Status der Krim als Teil der Ukraine?“

Von einer staatlichen Unabhängigkeit der Krim war nicht die Rede. Die erste Referendumsfrage war vielmehr abgestimmt auf den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Verfassungsgesetzes vom 17. Dezember 2001 über das Verfahren der Aufnahme und der Bildung eines neuen Subjektes der Russländischen Föderation in der Russländische Föderation⁹, das die Fraktion „Gerechtes Russland“ (SR) am 28. Februar 2014 in die Staatsduma eingebracht hatte¹⁰. Es sah speziell mit Blick auf die Krim die Einführung eines vereinfachten Aufnahmeverfahrens in die Russländische Föderation für Teile eines anderen Staates vor. Art. 4 des Verfassungsgesetzes sollte um folgenden Absatz ergänzt werden¹¹: „Wenn es unmöglich ist, einen völkerrechtlichen Vertrag abzuschließen, weil in dem ausländischen Staat keine souveräne Staatsgewalt existiert, die verpflichtet ist, ihre Bürger zu schützen und deren Rechte und Freiheiten zu beachten, kann die Aufnahme in die Russländische Föderation auch ohne Abschluss eines Vertrages erfolgen.“ Nach der Vorstellung des SR-Fraktionsvorsitzenden Sergej Mironov sollte die Gesetzesänderung spätestens am 21. März beschlossen sein.

Das von „Gerechtes Russland“ vorgeschlagene vereinfachte Verfahren war jedoch riskant, weil die auf die aktuelle Lage in Kiew gemünzte Umschreibung der Voraussetzung für das vereinfachte Verfahren („keine souveräne [ukrainische] Staatsgewalt“) in völkerrechtlicher Hinsicht offenkundig unhaltbar war und weil die Herauslösung der Krim aus der Ukraine allein durch den (einseitigen) Akt eines russischen Gesetzes den Vorwurf der völkerrechtswidrigen Annexion geradezu provozieren musste. Das geltende Verfassungsgesetz von 2001 besaß diese Schwächen nicht, denn es sah die Aufnahme eines fremden Staates oder des Teils eines solchen im Wege eines völkerrechtlichen Vertrages vor. Freilich bedeutete dies, dass sich die Krim zunächst als ein unabhängiger Staat und

⁷ Ru.wikipedia.org/wiki/Referendum_o_statuse_Kryma_(2014).

⁸ NZZ vom 3.3.2014, S. 3 (Daniel Wechlin).

⁹ Sobranie Zakonodatel'stva RF (SZRF) 2001, Nr. 52, Pos. 4916.

¹⁰ Itar-tass.com/politika/1025808 (6.3.2014).

¹¹ asozd2.duma.gov.ru.

Völkerrechtssubjekt konstituieren musste, um einen Aufnahme- und Beitrittsvertrag mit Russland abschließen zu können.

Für diesen, den sicheren Weg entschied sich jetzt der Kreml. Um ihn zu beschreiten, war die Referendumsfrage über die „Wiedervereinigung mit Russland“ allerdings ungenügend. Präsident Putin brauchte eine Unabhängigkeitserklärung der Republik Krim, wenn er sie im Wege der völkerrechtlichen Anerkennung zum Partner eines völkerrechtlichen Vertrages über die Aufnahme in die Russländische Föderation machen wollte. Dem folgte der Oberste Sowjet der Krim mit der Unabhängigkeitserklärung vom 11. März 2014, und die Fraktion „Gerechtes Russland“ zog konsequenterweise ihren Gesetzesentwurf zurück¹². Punkt 3 der Unabhängigkeitserklärung bestimmt in Hinblick auf das bevorstehende Referendum¹³: „Die Republik Krim wendet sich als unabhängiger und souveräner Staat im Falle entsprechender Ergebnisse des Referendums an die Russländische Föderation mit dem Vorschlag, die Republik Krim auf der Grundlage eines entsprechenden internationalen Vertrages als neues Subjekt RF in die Russländische Föderation aufzunehmen.“

Die zeitliche Abfolge der Schritte und deren hektische Beschleunigung sowie ihre Anpassung an das mehrfach veränderte politische Kalkül des Kreml und an die Rechtslage in Russland lassen erkennen, dass der Weg in die Russländische Föderation nicht von Simferopol, sondern ausschließlich von Moskau gesteuert wurde. Die Unabhängigkeit und Souveränität der Krim war nicht eigentlich gewollt, sondern wurde nur als ein notwendiges, „juristisches“ Durchgangsstadium auf dem Wege in die völlige Abhängigkeit von Moskau im Staatsverband Russlands hingenommen.

II. Die Völkerrechtswidrigkeit des Referendums auf der Krim

Das Referendum vom 16. März 2014 fand unter Rahmenbedingungen und Umständen statt, die es ausschließen, es als legal und wirksam anzuerkennen. Es war von der in der russischen Okkupation liegenden Gewalt überschattet, und es fehlte an der Einhaltung demokratischer und rechtsstaatlicher, im Prinzip auch von der Krim-Verfassung von 1998 (Art. 2) anerkannter Grundsätze. Elementare demokratische Standards, die allein eine freie, authentische Willensbildung hinsichtlich der Abstimmung ermöglicht und garantiert hätten, waren seit dem Tage der Entscheidung, ein Referendum abzuhalten (27. Februar), nicht erfüllt. Von Anfang an waren alle Aktionen der Machthaber in Simferopol` und Sevastopol` auf den Anschluss der Krim an Russland ausgerichtet. Diese Einseitigkeit wird nicht dadurch legitimiert, dass vermutlich eine große Mehrheit der russischsprachigen Bewohner der Krim einen Anschluss an Russland begrüßte.

Die Entscheidung für ein Referendum wurde in einem abgeriegelten Parlament, hinter verschlossenen Türen, unter undurchsichtigen Verhältnissen und putschartigen Umständen, als eine scheinbare Parallele zu den revolutionären Vorgängen in Kiew, getroffen. Sie wurde danach unter

¹² www.interfax.ru/russia/365212.

¹³ ru.wikipedia.org/wiki/Deklaracija_o_nezavisimosti_Avtonomnoj_Respubliki_Krym.

ebenso intransparenten Umständen in kurzen Abständen, ohne Einbeziehung der Öffentlichkeit und öffentliche politische Diskussion stark verändert und insbesondere die Zeit bis zum Referendum extrem, von drei (3) Monaten auf gut 14 Tage, verkürzt. Im Zuge dessen wurde die Möglichkeit eines alternativen Votums für einen Verbleib der Krim als Autonomie in der Ukraine aus dem Referendumsbulletin gestrichen. Die beiden zur Abstimmung gestellten Referendumsfragen präferierten den Anschluss an Russland.

Die Zeit für die Vorbereitung des Referendums bis zum 16. März fiel mit der vollständigen Okkupation der Krim durch russische Streitkräfte zusammen, wenige Tage, die von Ungewissheit, Konfrontation mit den ukrainischen Militärverbänden, tiefe Verunsicherung der Bevölkerung, ihre emotionale Zerrissenheit zwischen prorussischem Jubel einerseits, Einschüchterung, Sorge und Angst, insbesondere auf Seiten der Krimtataren, andererseits beherrscht waren. Die Intransparenz des Verfahrens, aggressive prorussische Agitation und einschüchternde russische Militärpräsenz prägten auch den Ablauf des Referendums am 16. März selbst, und das offiziell verkündete Ergebnis der Abstimmung entsprach der Qualität ihrer Rahmenbedingungen vollkommen¹⁴: bei einer Teilnahme von 83,01% der Abstimmungsberechtigten in der Autonomen Republik Krim votierten 96,77% (=1.233.000 Mio) für die Wiedervereinigung mit Russland, 2,51% (=31997) für eine Konföderation mit der Ukraine.

Am 17. März 2014 erklärte der Oberste Sowjet die „Republik Krim zu einem unabhängigen, souveränen Staat, in welchem die Stadt Sevastopol einen Sonderstatus besitzt“¹⁵. Am 18. März wurde im Kreml der Vertrag über die Aufnahme der Republik Krim in die Russländische Föderation im Kreml unterzeichnet¹⁶.

III. Zusammenfassende Schlussfolgerungen

Die beschriebenen Ereignisse und juristischen Tatsachen führen zu der Schlussfolgerung, dass weder das Referendum noch die mit ihm verbundene Unabhängigkeitserklärung der Krim als legitime demokratische Willensäußerungen anerkannt werden können¹⁷. Beide sind wegen offenkundiger und schwerwiegender Verletzungen elementarer demokratischer Prinzipien aus der Sicht des internationalen Rechts unwirksam. Im Schatten der völkerrechtswidrigen militärischen Okkupation der Krim durch Russland abgehalten, gehört die einseitige Unabhängigkeitserklärung der Krim zu jenen Unabhängigkeitserklärungen, die, wie der IGH in seinem Kosovo-Gutachten vom 22.7.2010 aufgezeigt hat, wegen Verletzung des allgemeinen Gewaltverbots (Art. 2 Nr. 4 UNO-Charta) keine völkerrechtlichen Rechtswirkungen entfalten können.

¹⁴ ru.wikipedia.org/wiki/Referendum_o_stature_Kryma_(2014).

¹⁵ Beschluss über die Unabhängigkeit der Krim. 85 Abgeordnete sollen dafür gestimmt haben.

¹⁶ www.kremlin.ru/news/20604; FAZ vom 19.3.2014, S. 1; NZZ vom 20.3.2014, S. 1.

¹⁷ Zum Verhältnis von Selbstbestimmungsrecht und Demokratieprinzip grundlegend Peters, Anne: Das Gebietsreferendum im Völkerrecht, Baden-Baden 1995, S. 458 ff.

Daraus ergibt sich, dass Präsident Putin die Krim nicht hätte völkerrechtlich anerkennen dürfen, was er am 17.3.2014 getan hat¹⁸, weil der Akt der Anerkennung ebenfalls das Gewaltverbot verletzen musste und verletzt hat, und aus demselben Grunde konnte die „Republik Krim“ kein legaler Partner Russlands für den Abschluss des Vertrages über ihre Aufnahme in die Russländische Föderation am 18.3.2014¹⁹ sein. Beide Akte, die völkerrechtliche Anerkennung der Krim und der Vertrag über die Aufnahme, stehen „im Widerspruch zu einer zwingenden Norm [ius cogens]des allgemeinen Völkerrechts“, eben des Gewaltverbots. Gemäß Art. 53 der Wiener Vertragsrechtskonvention²⁰ sind Verträge, die gegen ius cogens verstoßen, nichtig²¹. Das gilt mithin auch für den Vertrag über die Aufnahme der Krim in die Russländische Föderation. Die am 21.3.2014 erfolgte Verabschiedung und Unterzeichnung des Verfassungsgesetzes über die Aufnahme der Republik Krim und über die Bildung neuer Subjekte, der Republik Krim und der Stadt von föderaler Bedeutung Sevastopol´ im Verband der Russländischen Föderation²² stellt infolgedessen einen vom Völkerrecht nicht gedeckten Eingriff Russlands in die „territoriale Unversehrtheit“ der Ukraine dar. Es ist ein Akt der Annexion. Auch sie ist durch Art. 2 Nr. 4 der UNO-Charta strikt verboten²³.

¹⁸ Kremlin.ru/acts/20596.

¹⁹ Kremlin.ru/news/20605.

²⁰ Wiener Abkommen vom 21.5.1969 über das Recht der Verträge. BGBl.1985 II S. 927.

²¹ Herdegen, Matthias: Völkerrecht, 10. Auflage München 2011, S. 143

²² www.rg.ru/2014/03/22/krym-dok.html.

²³ Schweisfurth, Theodor: Völkerrecht, Tübingen 2006, S. 291 ff.