

Prof. Schachtschneider: Der Kampf um die Krim

April 26, 2014

Das Selbstbestimmungsrecht der Bürger der Krim kann durch völkerrechtliche Verträge oder die Verfassung der Ukraine nicht aufgehoben werden. Die Krim hatte und hat als autonome Republik jedes Recht, einen eigenen Weg zu gehen und sich von der Ukraine zu separieren. Die Hilfestellung Rußlands beim Sezessionsprozeß der Krim war verhältnismäßig und kein Verstoß gegen das Völkerrecht.

Von Prof. Dr. Karl Albrecht Schachtschneider

1. Im Kampf um die Krim wirft der Westen Rußland und dessen Präsidenten Wladimir Putin vor, der Einsatz von Soldaten, offen oder verdeckt, habe das Völkerrecht verletzt. Rußland habe die Krim annektiert, meint gar die Bundeskanzlerin. Das überzeugt nicht. Sie ist schlecht beraten. Die Vorwürfe scheinen die Sanktionen, wenn nicht die „indirekte“ Aggression der westlichen Bündnisse, der NATO und der Europäischen Union (EU), gegen die Gemeinschaft unabhängiger Staaten (GUS), insbesondere gegen die Russische Föderation, rechtfertigen, jedenfalls legitimieren zu sollen. Die Fakten kennt die Öffentlichkeit nur verzerrt. Auch ich bin auf die allgemein zugänglichen Informationen angewiesen. Aber wer sich zu dem Konflikt äußert, muß versuchen, die Tatsachen von der Propaganda, welche die meisten jedenfalls der deutschen Medien zu den Ereignissen in der Ukraine verbreiten, zu unterscheiden. Dabei helfen die Einschätzung der Interessenlage und die Kenntnis der Rechtslage.

Die NATO, geführt von den Vereinigten Staaten von Amerika (USA), will sich nach Osten bis an die Grenze Rußlands ausdehnen. Das ist ein wesentlicher Zweck der stetigen Erweiterung der EU, der wirtschaftlichen und auch politischen Basis des europäischen Teils der NATO. Die EU kann als Staatenverbund, wenn nicht Bundesstaat, von wenigen Führern dominiert, leichter als die vielen Einzelstaaten von den USA und deren Diensten einer gemeinsamen Politik verpflichtet werden. Daran ändert nichts, daß nicht alle Mitgliedstaaten der EU der NATO angehören, wie insbesondere wegen ihrer fragilen, wenn nicht obsoleten Neutralität nicht Österreich, Schweden und Finnland. Wenn die Ukraine zur NATO gehört, wie das die USA angestrebt haben und wohl nach wie vor anstreben, wird sie Standort von gegen Rußland und die GUS gerichteten Waffen werden, jedenfalls werden können. Mit dem Umsturz in der Ukraine ist es bereits gelungen, diese aus der GUS herauszubrechen. Das geht gegen die Sicherheitsinteressen der Russischen Föderation und auch der GUS. Rußland hat nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion die Erweiterung der NATO nach Osten zugelassen, auch schon die Mitgliedschaft des vereinten Deutschlands in der NATO. Das war eine Veränderung der weltpolitischen Lage. Die freilich nicht vertraglich gesicherte Zusage, die NATO nicht weiter nach Osten auszudehnen, hat der Westen nicht eingehalten. Wenn ein Bündnis, zumal ein Militärbündnis wie die NATO, zu mächtig wird, wird es zur Bedrohung der anderen Staaten und büßt seine freiheitliche Rechtfertigung ein.

Die Ukraine war ein Teil Rußlands und der Sowjetunion. Sie gehörte auch als Mitglied der GUS weiter zum Einflußbereich Rußlands, hat sich aber mehr und mehr dem Westen zugewandt und will und soll schnellstmöglich Mitglied der EU werden. Die Krim befindet sich in einer besonderen Lage. Sie hat mit großer Mehrheit für die Sezession von der Ukraine und für die Aufnahme in die Russische Föderation gestimmt. Diese hat sie aufgenommen. Rußland konnte und kann aus geschichtlichen und mehr noch aus geostrategischen und militärischen Gründen nicht auf die Krim verzichten. Zur Krim gehört der angestammte Hafen der russischen Schwarzmeerflotte, Sewastopol. Das Schwarze Meer ist der Zugang Rußlands durch den Bosphorus zum Mittelmeer. Jeder weiß, daß Rußland die Krim nicht aus der Hand geben kann und wird, wenn es eine Großmacht sein und bleiben will. Deswegen hatte Rußland seine Nutzungsrechte an diesem Hafen auf Jahrzehnte durch Vertrag zu sichern versucht, augenscheinlich eine wenig sichere Grundlage der existentiellen Interessen Rußlands. Der Westen akzeptiert diese Interessen und die durch die Aufnahme der Krim in die Russische Föderation geschaffene Realität, die Ukraine nicht. Diese hat aber nicht die Fähigkeiten, die neue Lage zu ändern. Die Kritik des Westens stellt das Ergebnis des Referendums nicht in Frage. Eine militärische Intervention wäre nicht nur völkerrechtswidrig, sondern das Ende des Weltfriedens und die Gefahr des Untergangs großer Teile Europas. Der Westen will um der weiteren Entwicklung willen mit seiner Kritik und seinen Sanktionen genannten Nadelstichen Positionen festigen.

Der Westen hat den Umsturz in der Ukraine gefördert, wenn nicht betrieben. Das waren schwere Verletzungen der inneren und äußeren Souveränität der Ukraine. Daß der „Maidan“ nicht wesentlich aus eigenem Antrieb und eigener Kraft von Bürgern der Ukraine kam, ist offensichtlich. Der Westen hat das „bewährte“ Verfahren des Umsturzes, der vermeintlichen irgendwie gefärbten „Revolution“, genutzt, ein Verfahren, welches ähnlich auch andere Mächte eingesetzt haben und einsetzen, zumal früher die Sowjetunion. Die ethnischen Gegensätze zwischen Russen und Ukrainern, aber auch das augenscheinlich korrupte Regierungssystem waren dem Umsturz dienlich. Es gibt wenig Zweifel, daß der Westen „subversiv“, wie das Völkerrecht es nennt, interveniert hat, um eine genehme Regierung zu haben, welche bereit ist, die Ukraine in die EU und irgendwann auch in die NATO zu führen. Die gescheiterte Mission der Außenminister Frankreichs, Polens und Deutschlands, die zu einer friedlichen Entmachtung des gewählten Präsidenten der Ukraine, zur Neuwahl eines Präsidenten und zur Rückkehr zur Verfassung von 2004 führen sollte, war

jedenfalls mit der bestehenden Verfassung der Ukraine und der Souveränität des Landes schwerlich vereinbar, erst recht nicht der Bruch der Vereinbarung vom 21. Februar 2014 durch die aufständischen Kräfte und deren gewaltsame Übernahme der Macht. Dabei wurde die Trennung des Landes in Kauf genommen, auch von den westlichen Vermittlern.

Die Ukraine-Politik des Westens ist trotz aller Souveränität der Ukraine eine Bedrohung Rußlands. Der Westen hat die Souveränität der Ukraine keineswegs geachtet. Die Maßnahmen Rußlands zum Schutz seines rechtmäßigen Flottenstützpunktes waren von seinen existentiellen Interessen gegen den zunehmend aggressiven Westen gefordert. Sie sind verhältnismäßig und dienen und dienen der Verteidigung der russischen Föderation, aber auch russischer Staatsbürger und ethnisch russischer Ukrainer. Ein Verstoß gegen das Völkerrecht sind sie nicht, schon gar nicht eine Annexion der Krim. Sie sind durch das Recht zur Selbstverteidigung gerechtfertigt, welches die präventive Selbstverteidigung jedenfalls einschließt, wenn diese mit milden Mitteln erfolgt, von den Bewohnern des geschützten Gebietes gewünscht ist, weil diese sich erkennbar dem Staat, der ihre Sezession unterstützt, anschließen wollen. Dabei ist der Hilferuf des gewählten, wenn auch entmachteten Präsidenten der Ukraine und der erklärte und von der großen Mehrheit der Bevölkerung unterstützte Sezessionswille der Krim von völkerrechtlich erheblichem Gewicht. Von noch größerem Gewicht ist, daß die Übergangsregierung der Ukraine, deren Amtsführung keine Legalität für sich hat, unterstützt vom umstürzlerischen Parlament der Ukraine und vom Westen, das Sezessionsreferendum der Krim für illegal erklärt hat, notfalls gewaltsam (Mobilmachung) unterbinden wollte und nicht anerkennt. Das stärkt die Legalität der russischen Schutzbemühungen für eine ungestörte Abstimmung.

Nach überwiegender Auffassung der Völkerrechtler sind Staaten berechtigt, ihre Staatsangehörigen notfalls gewaltsam mit einer begrenzten Intervention vor Bedrohungen an Leib und Leben zu schützen. Dieses Recht wird stetig praktiziert und ist nach wie vor in den Grenzen der Verhältnismäßigkeit gewohnheitsrechtlich anerkannt. Eine schutzbedürftige Bedrohung für die Russen auf der Krim und all die Bewohner der Krim, die durch das Referendum gewissermaßen wieder Russen werden wollten, waren die Kräfte zweifelsfrei, welche den Umsturz in der Ukraine durchgeführt hatten, aber auch die Gewalttäter, welche auf dem Maidan gemordet hatten. Der Präsident der Russischen Föderation, Wladimir Putin, hat sich auf diese Schutzpflicht berufen. Sie wird auch von westlichen Staaten ständig praktiziert, oft nur vorgetäuscht.

Das Budapester Memorandum von 1994, in dem die USA, Rußland und Großbritannien u. a. der Ukraine als Gegenleistung für den Nuklearwaffenverzicht die Souveränität und die bestehenden Grenzen sowie deren politische und wirtschaftliche Unabhängigkeit zu achten und im Falle eines nuklearen Angriffs auf das Land unmittelbar Maßnahmen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen zu veranlassen zugesagt haben, ist durch die Sezession der Krim und deren Aufnahme in die Russische Föderation nicht berührt, geschweige denn verletzt. Das Selbstbestimmungsrecht der Bürger der Krim ist durch dieses Memorandum nicht aufgehoben. Es kann auch durch völkerrechtliche Verträge nicht aufgehoben werden, weil es die Freiheit der Bürger ist. Diese steht nicht zur Disposition der Politik. Sie ist mit dem Menschen geboren.

In den Kategorien einer Großraumpolitik der Weltmächte hat Rußland mit milden Mitteln einen Eingriff der USA in seinen angestammten Machtbereich abgewehrt, auch nur begrenzt, nämlich die Eingliederung der Krim in die EU und später die NATO. Die unbedachte Erweiterungspolitik der EU und die sehr genau bedachte Geostrategie der Vereinigten Staaten haben eine Kriegsgefahr heraufbeschworen. Die USA handelt in der Annahme der militärischen Überlegenheit und ohne Rücksicht auf den durch die Atommacht gefährdeten mittleren und westlichen Teil Europas, zumal Deutschlands. Die EU befließigt sich in nicht zu fassender Unbedarftigkeit seiner politischen Klasse atlantischer Botmäßigkeit. Man denkt an die Kubakrise 1962, in der John F. Kennedy mit einer militärischen Seeblockade die Stationierung sowjetischer Raketen auf Kuba unterbunden hat. Niemand im Westen hat diese Blockade als völkerrechtswidrig kritisiert. Deutschland jedenfalls sollte aus geostrategischen, wirtschaftlichen und vor allem historischen Gründen um ein bestmögliches Verhältnis zu Rußland bemüht sein.

2. Kern der westlichen Kritik an der Politik der Krim, sich von der Ukraine unabhängig zu machen und Mitglied der Russischen Föderation zu werden, ist die Lehre, daß die Sezession eines Staatsteiles von einem Staat „illegal“ sei. Vor allem daraus wird geschlossen, daß es völkerrechtswidrig sei, daß Rußland die Krim in ihrer Unabhängigkeitspolitik unterstützt hat.

Das Verbot der Sezession ist überwiegende Auffassung jedenfalls der freiheitsvergessenen deutschen Staatsrechtslehre, welche sich die deutsche Politik zu eigen macht. Diese Lehre ist falsch. Sie doktriniert den Staat als unberührbares politisches Gebilde, das mit allen Mitteln des Staates erhalten werden darf und muß, gar durch Intervention anderer Staaten. Allein schon die Geschichte der Staaten bis in die Entwicklungen der Gegenwart widerspricht dieser Staatsdoktrin.

Nicht die Staaten sind souverän, wie das der deutsche staatsrechtliche Positivismus des 19. Jahrhunderts gelehrt und praktiziert hat und wie das noch heute überwiegend und mit verhängnisvollen Folgen vertreten wird, sondern die Menschen als Bürger. Die Staaten sind Organisationen der Bürgerschaften, mittels derer diese ihr gemeinsames Wohl zu verwirklichen suchen. Die zentralen Figuren der Politik sind die Menschen, deren wichtigstes Recht ihre politische Freiheit ist, Kern ihrer Würde. Daraus erwächst das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Es ist, um mit Rousseau zu sprechen, der contract social, der ein Volk bildet. Es können sich immer wieder neue Völker bilden, größere durch

Staatenbildung, auch Bundesstaaten, und kleinere durch Separationen von Volksteilen zu neuen Staaten. Das gehört zum Selbstbestimmungsrecht der Völker, dem Kern der Charta der Vereinten Nationen. Dieses Recht schützt die Freiheit der Menschen, nicht spezifisch den Bestand von Staaten.

Nicht einmal ein Verfassungsgesetz, wie das der Ukraine, das einen Einheitsstaat verfaßt und eine Sezession nicht ordnet oder auch nur vorsieht, vermag eine Sezession eines Teiles des Volkes zu untersagen. Die Staatsgründung ist ein Akt der Freiheit und damit der Souveränität der Menschen, die zusammenleben. Nicht Staaten sind souverän, sondern Menschen. Staaten dienen der Verwirklichung der Freiheit, nach innen und nach außen. Es gibt keine ewigen Staaten und es gibt kein Recht von Staaten und erst recht nicht von Staatsorganen, ihre Existenz gegen die Menschen und Bürger, gegen das Recht, zu behaupten, gar mit Waffengewalt. Vielmehr gibt es eine Pflicht der Menschen, im Recht miteinander zu leben und die Rechtlichkeit durch eine Organisation, einen Staat, zu sichern, das natürliche Recht auf eine bürgerliche Verfassung, die Freiheit und Eigentum sichert. Auch der Freistaat Bayern ist befugt, sich in von der Bundesrepublik Deutschland zu trennen, jedenfalls in existentieller Lage, und entweder als Einzelstaat zu leben oder sich etwa mit der Eidgenossenschaft und auch Österreich zu einem Bundesstaat zu verbinden.

Der staatsrechtliche Positivismus hat den Staat als juristische Person wie einen Menschen dogmatisiert, wenn nicht mit Hegel vergöttlicht. Sein Bestand galt als unberührbar. Mit dem Recht, das, bestätigt durch Art. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, mit den Menschen geboren ist, ist das schwerlich vereinbar. Mehr als eine Organisation der Menschen und Bürger, mittels der diese ihr gemeinsames Wohl, und das ist allem voran das Recht, verwirklichen, ist er nicht. Die Menschen haben die Freiheit, sich die Organisation, genannt Staat, zu schaffen, die ihrem Wohl am besten entspricht, wenn dieser nur anderen Menschen nicht schadet, d. h. bestmöglich das Recht zu verwirklichen vermag. Aber man lebt mit anderen Menschen zusammen, vielen Menschen. Darum muß sich jeder bei der Gestaltung des gemeinsamen Lebens mit den Menschen verbinden, die in besonderer Weise zusammen gehören. Dabei muß die territoriale Einheit das Grundprinzip sein. Für sie muß der Frieden gesichert sein. Nicht Gewalt kann Staaten rechtens schaffen und erhalten, sondern nur die Sittlichkeit der Menschen, deren praktische Vernunft. Die allerdings ist Pflicht. Weil Konsens aller nicht erwartet werden kann, ist die Mehrheitsregel maßgeblich. Die freiheitliche Logik ist das Selbstbestimmungsrecht nicht des jeweiligen Volkes eines Staates, sondern das der Menschen, die auf einem Gebiet zusammenleben und zusammenleben wollen. Völker können sich folglich immer neu bilden; denn sie sind Gemeinwesen von Bürgern, Bürgerschaften.

Derartige Politiken müssen freilich dem Rechtsprinzip genügen. Dieses gebietet, daß ein friedliches und freiheitliches Zusammenleben der Menschen nach innen und auch außen gewährleistet ist. So muß ein besonderes zusammenhängendes Gebiet die Sezession betreiben, weil nicht zwei Staaten auf einem Gebiet konkurrierend Staatsgewalt ausüben können. Die Besonderheit kann sich aus jeweiligen Gründen ergeben, etwa religiösen, ethnischen, geschichtlichen, sprachlichen, wirtschaftlichen. Es muß eine erhebliche Mehrheit des separierenden Gebietes für die Sezession stimmen, damit nicht ein nicht hinreichend relevanter Teil der betroffenen Bürger den anderen in eine unerwünschte Staatlichkeit nötigen kann. Umgekehrt gibt es kein Recht der Minderheit, die Mehrheit in einen Staat zu zwingen, in dem die Mehrheit nicht oder nicht mehr leben will. Das ist eine Frage der Selbstbestimmung, der Freiheit. Die dissentierende Minderheit muß das Recht haben, entweder im separierten Staat zu bleiben oder diesen zu verlassen, das *ius emigrandi*, um weiter mit den Bürgern zusammenzuleben, die im restlichen Staat verbleiben. Der alte Staat ist wegen des Selbstbestimmungsrechts der Völker verpflichtet, den Sezessionsprozeß friedlich zu gestalten. Er darf diesen nicht zu unterbinden suchen, keinesfalls mit Waffengewalt. Ein Referendum der Bürger des betroffenen Staatsteils ist unverzichtbar.

Es versteht sich, daß ein derart weitreichender Vorgang zu Spannungen und Zerwürfnissen führt, zumal wenn er mit existentiellen großpolitischen, etwa geopolitischen, Interessen auch dritter Staaten verbunden ist.

Die Krim hatte und hat als autonome Republik, vornehmlich von ethnischen Russen bewohnt, Jahrhunderte lang russisch, jedes Recht, einen eigenen Weg zu gehen und sich von der Ukraine zu separieren. Der Ukrainer Nikita Chruschtschow hat die Krim 1954 der Ukraine in der Annahme zugeordnet, daß die Sowjetunion von Ewigkeit sein werde. 1993 hat das russische Parlament Sewastopol zur russischen Stadt auf fremdem Territorium, als eine Art Enklave, erklärt. Die Verträge zwischen Rußland und der Ukraine von 1997 und 2010 haben den Status verändert, nicht um den Einfluß Rußlands zu mindern. Erst die neue Politik der Ukraine unter westlichem Einfluß hat versucht, Sewastopol zum Staatsgebiet der Ukraine unter uneingeschränkter ukrainischer Hoheit zu machen.

Das Referendum ist das richtige Verfahren, um den Status der Krim zu bestimmen. Es muß eine freie Willensbildung der Bürger der Krim gewährleistet sein. Daran besteht bisher kein Zweifel. Von der Beobachtung der OSZE, so befriedend sie wäre, hängt die Rechtmäßigkeit des Referendums keinesfalls ab.

Die Sezession der Krim sichert den Frieden in der Region, wenn die Ukraine sich dem Westen zuwendet und die Mitgliedschaft in der EU anstrebt. Diese wird ihr geradezu aufgedrängt. Zu deren Vertragsordnung gehört bekanntlich auch die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, ganz unabhängig von der NATO-Mitgliedschaft. Jeder Mitgliedstaat der EU ist in diese Verteidigungsgemeinschaft eingebunden, nenne er sich neutral oder nicht.

3. Wirtschaftliche Sanktionen gegen die die Russische Föderation wären nicht nur ungerechtfertigt, weil die Hilfestellung Rußlands beim Sezessionsprozeß der Krim nicht illegal war, sie wären auch unergiebig. Sie würden nicht

nur Rußland, sondern auch der EU und insbesondere Deutschland schaden. Insbesondere würden sie das nach dem Kalten Krieg mühsam gewonnene gegenseitige Vertrauen beschädigen. Es ist geradezu lächerlich, wenn Deutschland den russischen Bären warnt und ihm gar droht, der hochgerüsteten Atommacht. Auf den Schutz der USA sollte sich Deutschland nicht verlassen, wenn es existentiell wird. Der Weg zu einem guten Miteinander mit Rußland wäre die Einbindung dieses europäischen Staates in die europäische Integration. Das würde die EU grundlegend verändern, so wie das dem Grundgesetz entspricht. Das vereinte Europa könnte ein Verbund souveräner Staaten werden, der mit Demokratie und Rechtsstaat die Freiheit der Bürger wahrt, ein L'Europe des Etats. Ein Krimkrieg wäre dann so gut wie ausgeschlossen.