Saar Expert Papers

Dagmar Richter

Der Ukraine-Krieg - strategische Abstinenz und Verantwortung für das Völkerrecht

Programm für lebenslanges Lernen

06 / 2023 DE

Über die Autorin

apl. Prof. Dr. iur. Dagmar Richter lehrte viele Jahre Völkerrecht, Europarecht und öffentliches Recht an Universitäten in Deutschland und der Schweiz, war ordentliche Professorin an der Polnischen Akademie der Wissenschaften und ist Dozentin am Europa-Institut.

Vorwort

Diese Veröffentlichung ist Teil einer elektronischen Zeitschriftenserie (Saar Expert Papers), welche von Jean-Monnet-Saar, einem Lehrstuhlprojekt von Prof. Dr. Thomas Giegerich, LL.M. am Europa-Institut der Universität des Saarlandes herausgegeben wird.

In den Veröffentlichungen geäußerte Feststellungen und Meinungen sind ausschließlich jene der angegebenen Autoren.

Herausgeber

Lehrstuhl Univ.-Prof. Dr. Thomas Giegerich

Universität des Saarlandes

Postfach 15 11 50

66041 Saarbrücken

Germany

ISSN

2199-0069 (Saar Expert Papers)

Zitierempfehlung

Richter, Dagmar, Der Ukraine-Krieg – strategische Abstinenz und Verantwortung für das Völkerrecht, Saar Expert Paper, 06/2023, online verfügbar unter: https://jean-monnet-saar.eu/?page_id=70.

Das Thema hat zu viele Facetten, um mehr als einige interessante Punkte zu beleuchten.[1] Aber auch das Grundlegende verdient Beachtung und das längst Anerkannte Begründung. Denn auf den medialen Plattformen unserer Zeit ist das Selbstverständliche nicht mehr selbstverständlich. Es kommt wieder darauf an, an die Sinnhaftigkeit der anerkannten Regeln des Völkerrechts zu erinnern. Das Völkerrecht kann kriegerische Konflikte nicht lösen, aber klären, wer Regeln verletzt und welche Folgen das hat. Seine Stunde kommt nach dem Krieg.

I. Maßstäbe des UN-Rechts: Der Angriffskrieg im System der Gewaltbegriffe

Das Völkerrecht verbietet die Anwendung und Androhung von Gewalt in den internationalen Beziehungen. So regelt es Art. 2 Ziffer 4 der UN-Charta. Dasselbe gilt kraft ungeschriebenen Völkergewohnheitsrechts.[2] Es ist nicht irgendeine Norm, sondern die Fundamentalnorm des modernen Völkerrechts. Als erster multilateraler Vertrag legte schon der Briand-Kellogg-Pakt von 1927 mit erst elf, dann immer mehr Vertragsstaaten die Ächtung des Krieges rechtsverbindlich fest.[3] Seither hat sich die Völkergemeinschaft als Rechtsgemeinschaft vom Recht des Stärkeren, dem „Konzert der Großmächte", verabschiedet. „Interessen" einer Groß- oder Regionalmacht genügen nicht mehr, um einen „gerechten Krieg" zu führen. Es gibt kein Recht zum Krieg mehr, nur Ausnahmen vom Gewaltverbot, die äußerst eng bemessen sind.

Gewalt ist ein schillernder Begriff. Was „Gewalt" i.S.d. UN-Charta bedeutet, erläutern Resolutionen der UN-Generalversammlung. Sie haben zwar nur empfehlenden Charakter (Art. 11 UN-Charta). Werden sie jedoch von besonders vielen Staaten unterstützt, kann dies Indiz für inhaltsgleiches Völkergewohnheitsrecht sein.[4] So ist es im Falle der „*Friendly Relations Declaration*" der Generalversammlung,[5] die erläutert, welche Pflichten aus dem

---

[1] Der Beitrag geht auf einen Vortrag der Autorin am 4.5.2023 beim 10. Kleinen Verwaltungsgerichtstag in Saarbrücken zurück.

[2] S. Andreas v. Arnauld, Völkerrecht, 5. Aufl. 2023, Rn. 1045 m.N. Zum Gewohnheitsrecht Art. 38 Abs. 1 lit. b Statut des Internationalen Gerichtshofs v. 26.6.1945, BGBl. 1973 II 505; United Nations Treaty Series (UNTS) Bd. 557, S. 143; Bd. 638, S. 308; Bd. 892, S. 119 (https://www.icj-cij.org/statute).

[3] Traité général de renonciation à la guerre comme instrument de politique nationale, Paris 27.8.1928, League of Nations Treaty Series Bd. 94 (1928), S. 57 (Nr. 2137) (https://treaties.un.org/doc/publication/unts/lon/volume%2094/v94.pdf). Siehe insbes. Art. I.

[4] Siehe Conclusions 12.2 und 12.3. der UNGA Resolution No. 73/203, UN Doc. A/RES/73/203 vom 20.12.2018 ("Identification of customary international law") (https://undocs.org/en/A/RES/73/203).

[5] Friendly Relations Declaration, UNGA Resolution No. 2625 (XXV) vom 24.10.1970 (https://treaties.un.org/doc/source/docs/A_RES_2625-Eng.pdf).

Gewaltverbot folgen. Dasselbe gilt für die *„Aggressionsdefinition“*.[6] Diese Resolution definiert die *„Angriffshandlung“*, den Erstgebrauch von Gewalt, die sogenannte „Aggression“. Ausdrücklich in Artikel 3 erwähnte Formen der Aggression sind nicht nur die militärische Invasion und Besetzung, sondern auch die Annexion, die Seeblockade u.v.m.

Die Qualifizierung als Angriffshandlung ist sehr bedeutsam. Denn nur gegen den bewaffneten Angriff ist das Recht der Selbstverteidigung gegeben, gegen sonstige Gewalt jedoch nicht,[7] selbst wenn sie den Weltfrieden bedroht. Geht es um das Verbot der Gewalt und die Befugnis zum Gebrauch friedenswahrender Instrumente, ist der Gewaltbegriff weiter; geht es um die Befugnis von Staaten, eine Aggression wiederum mit Gewalt abzuwehren, ist der Gewaltbegriff enger. Um also Gewalt einzudämmen, operiert die UN-Charta mit mehreren Gewaltbegriffen.

Der *„bewaffnete Angriff“*, der allein zur Selbstverteidigung berechtigt, setzt militärische Gewalt von einer Intensität voraus, die über einen bloßen Zwischenfall hinausgeht.[8] Er ist mehr oder weniger gleichbedeutend mit dem Begriff der „Aggression“. Dafür spricht auch die französische Fassung des bewaffneten Angriffs – *„agression armée“*.

Im Falle der Ukraine sehen wir schon seit 2014 Angriffshandlungen i.S.v. Art. 3 der Aggressionsdefinition. Als erste klare Angriffshandlung ist die Annexion der Krim am 21.3.2014 anzusehen.[9] Es folgten weitere Angriffshandlungen wie insbesondere die sukzessive Besetzung im Donbass. Im Fall *Ukraine and the Netherlands v. Russia* stellte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte 2022 fest, dass ab April 2014 russisches Militär in der Ostukraine präsent war, ab August 2014 russische Truppen in großem Umfang

---

[6] Definition of Aggression, UNGA Resolution No. 3314 (XXIX) vom 14.12.1974 (A/9619 und Corr. 1) (https://www.un.org/depts/german/gv-early/ar3314_neu.pdf). Dazu Elizabeth Wilmshurst, Definition of Aggression, UN 2008 (https://legal.un.org/avl/pdf/ha/da/da_e.pdf).

[7] Vgl. IGH, Urt. v. 27.6.1986, ICJ Rep. 1986, 14, § 249 – *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Merits) (Nicaragua v. USA II)* (www.icj-cij.org/public/files/case-related/70/070-19860627-JUD-01-00-EN.pdf). S.a. Karin Oellers-Frahm, Der IGH und die Lücke zwischen Gewaltverbot und Selbstverteidigungsrecht – Neues im Fall Kongo gegen Uganda? ZeuS 2007, 71 ff.

[8] Vgl. IGH in *Nicaragua II* (Fn. 7); Urt. v. 12.9.1996, ICJ Rep 1996, 803 – *Oil Platforms (Iran v. USA) (Preliminary Objections*). Eingehend Albrecht Randelzhofer/Georg Nolte, in: Bruno Simma et al. (eds.), The Charter of the United Nations, Commentary, vol. 2, 3rd ed. 2012, Art. 51 Rn. 20.

[9] Durch Ratifikation des sog. „Beitrittsvertrages“ am 21.3.2014 wurde die Krim nach russischem Recht förmlich in die Russische Föderation aufgenommen. Völkerrechtlich darf dieser Akt nicht anerkannt werden. S.u. VI.1. Eingehend Patrycja Grzebyk, The Annexation of Crimea in the Light of the Definition of Aggression, – Does Prohibition of Aggression apply to Russia? In: Władysław Czaplínski u.a. (Hrsg.), The Case of Crimea's Annexation Under International Law, Warsaw 2017, 137 ff. S.a. Thomas D. Grant, Annexation of Crimea, AJIL 109 (2015), 68 ff.

stationiert waren und Russland seit den sogenannten „Referenden“ vom 11. Mai 2014 die Kontrolle über die gesamte separatistische Operation in der Ostukraine inne hatte.[10]

Am 24.2.2022 wurde eine lediglich neue Dimension eröffnet, die die UN-Generalversammlung als *“full-scale invasion“* bezeichnet.[11] Wir sehen in dieser zweiten Phase das ganze Programm der Angriffshandlungen einschließlich der Annexion von vier weiteren Regionen. Außerdem hat *Belarus* sein Territorium als Aufmarschgebiet für die russische Invasion zur Verfügung gestellt. Auch dies stellt eine eigenständige Angriffshandlung, nicht nur Beihilfe zur Aggression dar (Art. 3 lit. f. Aggressionsdefinition).[12]

Die Ukraine wäre somit seit März 2014 Opfer fortdauernder russischer Aggression[13] und seit Februar 2022 auch belarussischer Aggression geworden. Zwar behaupten beide Konfliktparteien gleichermaßen, Opfer eines Angriffs zu sein. Eine „Selbstverteidigung gegen die Selbstverteidigung“ ist aber logisch ausgeschlossen.[14] Denn das Recht zur Selbstverteidigung setzt immer einen *unerlaubten* bewaffneten Angriff der Gegenseite voraus. Hier spricht der *Beweis des ersten Anscheins* dafür, dass derjenige Staat den Angriff begeht, der als erster Waffengewalt unter Verletzung der UN-Charta anwendet (Art. 2 Aggressionsdefinition). Die Russische Föderation ist am 24.2.2022 mit einer gewaltigen Armee in die Ukraine einmarschiert.[15] Sie trifft daher die Rechtfertigungslast.

---

[10] EGMR (GK), Beschl. v. 30.11.2022 (Zulässigkeit), Beschwerdenrn. 8019/16 u.a., § 693, §§ 588 ff., insbes. §§ 611, 693 – *Ukraine and the Netherlands v. Russia* (“*Eastern Ukraine and Flight MH 17 case*”) (https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22appno%22:[%228019/16%22],%22itemid%22:[%22001-222889%22]}).

[11] Siehe z.B. Erwägungsgründe der UNGA Resolution ES-11/6 vom 2.3.2023, UN Doc. A/RES/ES-11/6 (www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/a_res_es_11_6.pdf).

[12] Näheres bei Niklas Reetz, Belarus is Complicit in Russia’s War of Aggression, EJIL (European Society of International Law) Talk vom 1.3.2022 (www.ejiltalk.org/belarus-is-complicit-in-russias-war-of-aggression/).

[13] So Marco Roscini, Russia Has Not Breached the Jus Contra Bellum in 2022; It Did in 2014, Völkerrechtsblog, 7.3.2022 (https://voelkerrechtsblog.org/de/russia-has-not-breached-the-jus-contra-bellum-in-2022-it-did-in-2014/); Thomas Giegerich, Die Fundamente der heutigen Völkerrechtsordnung – Eine Bekräftigung anlässlich des Ukraine-Kriegs, Saar-Expert Paper 15.03.2022, S. 1 (https://jean-monnet-saar.eu/wp-content/uploads/2022/03/Ukraine-Krieg.pdf).

[14] Vgl. Arnauld (Fn. 2), Rn. 1097.

[15] Siehe auch Presseerklärung des UN-Generalsekretärs vom 24.2.2022, UN Doc. SG/SM/21158 (https://press.un.org/en/2022/sgsm21158.doc.htm): “We are seeing Russian military operations inside the sovereign territory of Ukraine on a scale that Europe has not seen in decades.”

II. Russlands Rechtfertigungsversuche und geltendes Völkerrecht

1. Die These von der „Russischen Welt“ – Fehlende Eigenstaatlichkeit der Ukraine?

Der russische Präsident bezeichnete in seiner Ansprache vom 24.2.2022 das ukrainische Territorium als „unser historisches Land“, wobei er im Weiteren wiederum bestritt, es okkupieren zu wollen.[16] Das diffuse Konzept aus Einheitsbeschwörungen und vermeintlichem Respekt gegenüber dem ukrainischen Volk, das durch Russland vor seiner „nazistischen“ Führung befreit werden müsse, ist eingebettet in die These von einer historisch und kulturell zusammengehörigen „russischen Welt“ (Русский мир [russkij mir]), der gerade auch die Ukraine angehören soll.[17]

Wäre die Ukraine kein eigenständiger Staat, könnte sie nicht Opfer eines bewaffneten Angriffs sein. Ähnlich hatte sich auch der chinesische Botschafter in Frankreich im April 2023 eingelassen, wovon sich China dann aber doch wieder distanzierte.[18] Die steile These von originär russischen Territorien ist schon historisch fragwürdig.[19] Völkerrechtlich ist sie unhaltbar. Denn die Russische Föderation hat jahrelang diplomatische Beziehungen mit der Ukraine unterhalten und deren territoriale Unversehrtheit in den international anerkannten Grenzen ausdrücklich anerkannt – z.B. im Budapester Memorandum von 1994,[20] im Freundschaftsvertrag von 1997[21] und per förmlicher Erklärung im Kontext des Minsker

---

[16] Address of the President of the Russian Federation of 24 February 2022, 06:00 h, S. 5 und 7 (= Annex zur russischen Notifikation betreffend Art. 51 UN-Charta [s.u. Fn. 26]).

[17] Siehe Vladimir Putin, On the Historical Unity of Russian and Ukrainians, 12.7.2021, (http://en.kremlin.ru/events/president/news/66181), insbes. S. 8: “Therefore, modern Ukraine is entirely the product of the Soviet era. We know and remember well that it was shaped – for a significant part – on the lands of historical Russia.” Sowie S. 14: “I am confident that true sovereignty of Ukraine is possible only in partnership with Russia. … Together we have always been and will be many times stronger and more successful. For we are one people.“ Zur „Russischen Welt“ Thomas Bremer, Diffuses Konzept. Die Russische Orthodoxe Kirche und die ›Russische Welt‹, in: Osteuropa, 66 (3/2016), 3 ff.

[18] FAZ Nr. 96 vom 25.4.2023, S. 2 („Botschafter Chinas einbestellt, Peking erkennt Status früherer Sowjetrepubliken an“).

[19] So wurde z.B. die Krim 1783 unter Katharina II annektiert und war über die längste Zeit ihrer Geschichte nicht russisch. Eingehend Kerstin S. Jobst, Geschichte der Krim, De Gruyter Oldenbourg 2020.

[20] Memorandum on security assurances in connection with Ukraine’s accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons vom 5.12.1994, UNTS Bd. 3007, I-52241 (https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280401fbb).

[21] Art. 2 und 3 des Vertrags über Freundschaft, Kooperation und Partnerschaft zwischen der Ukraine und der Russischen Föderation vom 31.5.1997, UNTS Bd. 3007, I-52240 (https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=08000002803e6fae). Die Ukraine ließ den Vertrag nach der Annexion der Krim zum 31.3.2019 auslaufen.

Abkommens von 2014.[22] Soweit hier nicht schon der Grundsatz „pacta sunt servanda“[23] eingreift, bewirkt jedenfalls das völkerrechtliche *„Estoppel“-Prinzip*, dass Russland sich nicht ohne Weiteres von seinen früheren vertrauensbegründenden Erklärungen lösen kann.[24] Insoweit gilt auch im Völkerrecht ein Verbot widersprüchlichen Verhaltens. Darüber hinaus ist die Behauptung einer Zugehörigkeit der Ukraine zu Russland schon aufgrund UN-Rechts irrelevant. Denn sobald ein Staat wie die Ukraine Vollmitglied der Vereinten Nationen geworden ist, müssen alle anderen Mitgliedstaaten – auch Russland – seine Staatlichkeit anerkennen.[25] Im Einklang damit spricht Art. 51 UN-Charta vom bewaffneten Angriff „gegen ein Mitglied der Vereinten Nationen“.

2. Das Recht auf Selbstverteidigung und seine Grenzen

Russland selbst stützt seine sogenannte „Spezialoperation“ explizit auf Art. 51 UN-Charta.[26] Die NATO schiebe sich immer weiter an die russische Grenze vor und wolle in der Ukraine Waffen stationieren, die die Sicherheit Russlands existenziell bedrohten.

Selbst wenn die NATO jedoch Stationierungsabsichten gehabt hätte, existieren keinerlei Fakten, die einen gegenwärtigen oder unmittelbar bevorstehenden „bewaffneten Angriff“ der NATO mithilfe der Ukraine belegen könnten. An dieser entscheidenden Stelle bleibt die

---

[22] Erklärung des Präsidenten der Russischen Föderation, des Präsidenten der Ukraine, des Präsidenten der Französischen Republik und der Bundeskanzlerin der Bundesrepublik Deutschland zur Unterstützung des Maßnahmenpakets zur Umsetzung der Minsker Vereinbarungen angenommen am 12. Februar 2015 in Minsk: „… bekräftigen ihre uneingeschränkte Achtung der Souveränität und der territorialen Unversehrtheit der Ukraine“ (= Annex II zu UNSC Resolution 2202 [2015] vom 17.2.2015) (www.un.org/depts/german/sr/sr_14-15/sr2202.pdf).

[23] Art. 26 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23.5.1969, UNTS Bd. 1155, S. 331 (www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl285s0926.pdf%27%5D#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl285s0926.pdf%27%5D__1686665523117). Der Grundsatz gilt nur bei völkerrechtlich bindenden Verträgen.

[24] Vgl. IGH, Urt. v. 20.2.1969, ICJ Reports 1969, 4, § 30 – *North Sea Continental Shelf Cases*; Urt. v. 26.11.1984, ICJ Rep. 1984, 392, § 51 – *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Jurisdiction and Admissibility) (Nicaragua v. USA I)* (https://www.icj-cij.org/case/70/judgments).

[25] Jochen A. Frowein, Recognition (Dec. 2010), in: Max Planck Encyclopedias of Public International Law (EPIL), bei: Oxford Public International Law (https://opil.ouplaw.com), § 12.

[26] UNSC, Letter dated 24 February 2022 from the Permanent Representative of the Russian Federation to the United Nations addressed to the Secretary-General, UN Doc. S/2022/154 (https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/268/16/PDF/N2226816.pdf?OpenElement). Zur Begründung wird auf die ‘Address by the President of the Russian Federation‘ vom 24.2.2022 im Annex verwiesen. Siehe dort insbes. S. 6: S. 6: “It is not only a very real threat to our interests but to the very existence of our state and to its sovereignty.” S.a. IGH, Beschl. v. 16.3.2022 (www.icj-cij.org/case/182), § 32 – *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation).*

Darstellung Russlands offen.[27] Ohne den bewaffneten Angriff gibt es aber kein Recht zur gewaltsamen Selbstverteidigung. Vielmehr stellt die Aggressionsdefinition der UN-Generalversammlung klar:

> *„Keine Überlegung irgendwelcher Art, sei sie politischer, wirtschaftlicher, militärischer oder sonstiger Natur, kann als Rechtfertigung für eine Aggression dienen"* (Art. 5 Abs. 1).

Wenn Russland der Meinung ist, dass seine Sicherheit bedroht ist, muss es sich im Einklang mit seinen Verpflichtungen der Mittel der friedlichen Streitbeilegung bedienen (Art. 2 Ziff. 3 UN-Charta).

Könnte Russland argumentieren, dass es schon vorbeugend zur Selbstverteidigung schreiten musste? Eine antizipatorische Selbstverteidigung gibt es tatsächlich im Völkerrecht. Aber sie ist nach der klassischen „Caroline-Formel" nur erlaubt, wenn das Handeln *„sofort und in überwältigender Weise*" geboten ist, d.h. *„kein Moment für Überlegung bleibt*".[28] Eine solche Situation der ‚Immanenz' bestand hier eindeutig nicht. Das zeigt sich schon daran, dass Russland die Absicht einzumarschieren bis zuletzt vehement bestritt und Militärübungen vorschützte. Von einer existenziellen Bedrohung war vor der Invasion keine Rede. Auch wurden die Ukraine und/oder die NATO nicht aufgefordert, bestimmte Russland bedrohende Anlagen in der Ukraine abzubauen. Es gab sie offensichtlich nicht.

Versuche, die präventive Selbstverteidigung auf allgemein vorbeugende Verteidigungsakte vorzuverlegen, sind ausnahmslos gescheitert.[29] Schon 1981 hatte der UN-Sicherheitsrat die vorbeugende Zerstörung des im Bau befindlichen Kernreaktor Osirak im Irak durch Israel

---

[27] Dazu Robert Uerpmann-Wittzack, Der Angriff auf die Ukraine: Eine Zeitenwende? Baden-Baden 2022, 19.

[28] Grundlegende Formulierung durch Außenminister der USA (Webster) gegenüber der britischen Kolonialmacht in Canada im Streit um das Steamship "Caroline", sog. Caroline- oder Webster-Formel (1837/1841). Siehe U.S. Department of State, Note Mr. Webster an Mr. Fox vom 24.4.1841, (https://avalon.law.yale.edu/19th_century/br-1842d.asp): "*It will be for that Government to show a necessity of self-defence, instant, overwhelming, leaving no choice of means, and no moment for deliberation."* Heute ist der Begriff der "Imminence" des bevorstehenden Angriffs gebräuchlich. S. etwa Marko Milanovic, When did the Armed Attack against Ukraine become 'Imminent'? EJIL Talk vom 20.4.2022 (www.ejiltalk.org/when-did-the-armed-attack-against-ukraine-become-imminent/).

[29] Siehe etwa zur Nationale Sicherheitsstrategie der USA v. 17.9.2002 ("preemptive strike doctrine" bzw. "Bush Doctrine") Randelzhofer/Nolte, in: Simma u.a. (Fn. 8), Art. 51 Rn. 51 f. m.N.

scharf verurteilt.[30] Hier konnte Israel die Möglichkeit existenzieller Bedrohung sogar auf Fakten stützen. Doch wog selbst in diesem Falle schwerer, dass allgemein vorbeugende Maßnahmen der „Selbstverteidigung“ auf Basis einer nur zu vermutenden Existenzgefährdung dem Missbrauch Tür und Tor geöffnet und dem Gewaltverbot den Garaus gemacht hätten.

3. Humanitäre Intervention? – Die Völkermord-Behauptung

Ein weiteres Argument Russlands lautete, man habe einen Völkermord im Donbass unterbinden müssen.[31] So wie der Westen Serbien bombardiert habe, um die Bevölkerung im Kosovo zu schützen, habe Russland in der Ukraine eine „humanitäre Intervention“ durchgeführt. Man dürfe nicht mit zweierlei Maß messen.

Dass militärische Gewalt gebraucht werden darf, um Menschen in fremden Staaten vor Übergriffen des eigenen Staates zu retten, ist völkerrechtlich umstritten, wird aber bei schwersten systematischen Menschenrechtsverletzungen als letztes Mittel akzeptiert.[32] Bei der UNO ist heute anstelle von „humanitärer Intervention“ allerdings von „*Responsibility to Protect*“[33] die Rede, die primär auf die Schutzverantwortung des betroffenen Staates, sekundär der Staatengemeinschaft – und keineswegs auf Russland – verweist. Egal welche Grundlage man aber heranzieht: Es ist unplausibel, dass die Ukraine einen Völkermord im Donbass begangen hat oder begehen wollte. Denn die Region steht seit dem Frühjahr 2014 fast vollständig unter russischer Kontrolle.[34] Russland hat keine unabhängige Untersuchung im Donbass zugelassen, die vermeintliche Rettung von Menschen im Donbass jedoch Tausende Menschen in der gesamten Ukraine das Leben und die Gesundheit gekostet, unermesslichen Schaden angerichtet und die größte Fluchtwelle in Europa seit dem II. Weltkrieg ausgelöst. Die Schaden-Nutzen-Bilanz einer solchen „Rettungsaktion“ läuft dem Sinn und Zweck der humanitären Intervention diametral zuwider.

---

[30] Siehe Ziffer 1 der UNSC Resolution 487 v. 19.6.1981: “*Strongly condemns* the military attack by Israel in clear violation of the Charter of the United Nations and the norms of international conduct …” (https://digitallibrary.un.org/record/22225).

[31] Address of President Putin of 24.2.2022 (Fn. 16, 26), S. 6: “We had to stop that atrocity, that genocide of the millions of people who live there and who pinned their hopes on Russia, on all of us. …”

[32] Eingehend Arnauld (Fn. 2), Rn. 1143 ff. S.a. Vaughan Lowe/Antonios Tzanakopoulos, Humanitarian Intervention (Mai 2011), in: EPIL (Fn. 25). Eher skeptisch Uerpmann-Wittzack (Fn. 27), 20 m.w.N.

[33] UNGA Res. A/RES/60/1 (2005 World Summit Outcome), §§ 138 f. (https://undocs.org/A/RES/60/1). Eingehend Peter Hilpold, The Responsibility to Protect (R2P), Brill 2015.

[34] S.o. I. mit Fn. 10.

Inzwischen hat die Ukraine den Spieß umgedreht und vor dem IGH die Feststellung begehrt, dass die Ukraine von Russland zu Unrecht des Völkermords im Donbass bezichtigt werde, um unter diesem Vorwand Gewalt auszuüben.[35] Russland bestritt daraufhin die Zuständigkeit des IGH mit einer argumentativen Kehrtwende: Selbst wenn Präsident Putin in seiner „Ansprache an die Bürger Russlands" vom 24. Februar 2022 von Völkermord gesprochen habe, stütze man die Militäroperation nicht auf die Völkermord-Konvention, sondern ausschließlich auf das Selbstverteidigungsrecht.[36] Der IGH, der seine Zuständigkeit mangels russischer Unterwerfungserklärung nur auf Art. IX der Völkermord-Konvention[37] stützen konnte, ordnete per Eilentscheidung am 16.3.2022 an, dass die Russische Föderation die militärischen Operationen in der Ukraine unverzüglich einzustellen habe.[38] Diese bindende Entscheidung hat sie bekanntlich ignoriert.

4. Intervention auf Einladung?

Schließlich erklärt Russland zumindest implizit, dass es sich bei der Besetzung und Annexion der Krim 2014 sowie der Bezirke Donezk, Luhansk, Saporischja und Cherson 2022 um eine „Intervention auf Einladung" handele. Ein so begründeter Einsatz fremder Truppen ist zwar im Völkerrecht akzeptiert.[39] Voraussetzung ist jedoch eine gültige Einwilligung durch eine etablierte, noch amtierende Regierung. Da die Regierung Viktor Yanukovich seit dem 22.2.2014 aus dem Amt vertrieben war, konnte sie seither keine Einladungen an Russland mehr erteilen. Ob der Sturz der Regierung Yanukovich 2014 mit der ukrainischen Verfassung vereinbar war, spielt dabei völkerrechtlich keine Rolle, solange nicht der Weltfrieden gefährdet ist und aus diesem Grunde der UN-Sicherheitsrat einschreitet.[40] Ein ausländischer

---

35 Dazu William Schabas, Preventing Genocide and the Ukraine/Russia case, EJIL Talk vom 10.3.2022 (www.ejiltalk.org/preventing-genocide-and-the-ukraine-russia-case/).

36 IGH in *Allegations of Genocide* (Fn. 26), §§ 32-34.

37 Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes, BGBl. 1954 II 730; UNTS Bd. 78, S. 277 (https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-prevention-and-punishment-crime-genocide). Nach Art. IX kann jede Vertragspartei Streitigkeiten mit anderen Vertragsstaaten im Zusammenhang mit der Völkermord-Konvention vor den IGH bringen, ohne dass es wie sonst einer Anerkennung der Zuständigkeit des IGH (vgl. Art. 36 IGH-Statut) (http://www.icj-cij.org/statute) durch die jeweils andere Streitpartei bedarf.

38 ICJ in *Allegations of Genocide* (Fn. 26).

39 Eingehend dazu Georg Nolte, Eingreifen auf Einladung, – Zur völkerrechtlichen Zulässigkeit des Einsatzes fremder Truppen im internen Konflikt auf Einladung der Regierung, 1999.

40 Der Sicherheitsrat hatte im Falle Haitis 1993 ein Embargo aufgrund Kapitel VII der UN-Charta in Reaktion auf einen Putsch gegen die gewählte Regierung verhängt. Siehe UNSC Resolution 841 (1993) vom 16.6.1993, UN Doc. S/RES/841 (1993) (https://digitallibrary.un.org/record/168120). Hier war jedoch ein

Staat darf keinesfalls in unklaren Bürgerkriegssituationen intervenieren.[41] Denn das Recht der Ukraine auf politische Unabhängigkeit, das Verbot der Einmischung in innere Angelegenheiten und das Interventionsverbot (falls Zwang im Spiel ist) verbieten es Russland, der Ukraine vorzugeben, welche Regierung sie haben soll. Die Unterstützung von Bürgerkriegshandlungen in einem anderen Staat verletzt sogar das Gewaltverbot, wenn wie hier Waffen geliefert und gewalttätige Separatisten von außen gesteuert werden[42] oder das Gebiet gewaltsam durch eine Invasionsarmee besetzt wird. In diesem Falle spielt es auch keine Rolle mehr, ob die Bürgerkriegssituation noch unklar war oder die Separatisten schon die effektive Herrschaft erlangt haben.

Erst recht verbieten die genannten Prinzipien es Russland, eine etablierte Regierung als vermeintlich „nazistisches Regime" zu beseitigen. Denn kein Staat hat das Recht, die Regierung eines anderen Staates zu stürzen. Sollte eine verbrecherische Regierung den Weltfrieden gefährden, ist dies eine Aufgabe, die den Vereinten Nationen, nicht jedoch Russland obliegt.

Dass sich die Separatistengebiete 2014 und 2022 noch schnell zu unabhängigen Staaten erklärt und der Russischen Föderation angeschlossen hatten, ändert an dieser Bewertung nichts. Denn erstens verletzt die sog. „*vorzeitige Anerkennung*" separatistischer Gebiete das Recht des Altstaates auf territoriale Unversehrtheit.[43] Zweitens darf die Staatengemeinschaft sie nicht anerkennen, wenn ihre Existenz auf Gewalt beruht.[44] Und drittens besaßen die Separatistengebiete zu keinem Zeitpunkt eine effektive Staatsgewalt, die sie zur Teilnahme am völkerrechtlichen Verkehr befähigt hätte.[45] Staatlichkeit entsteht eben nicht durch

---

autoritäres Regime etabliert und dabei der Weltfrieden bedroht worden. Nichts dergleichen ereignete sich 2014 in der Ukraine. Vielmehr haben folgende Wahlen den eingeschlagenen Kurs bestätigt.

[41] § 2 UNGA Resolution 2131 (XX), UN Doc. A/RES/2131(XX) vom 21.12.1965 (Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States and the Protection of Their Independence and Sovereignty) (https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/218/94/PDF/NR021894.pdf). Dazu Edward McWhinney, General Assembly Resolution 2131 (XX) of 21 December 1965 (https://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga_2131-xx/ga_2131-xx_e.pdf).

[42] Entscheidend ist, dass die Unterstützungshandlungen die Androhung oder Anwendung von Gewalt mit einschließen. Siehe Friendly Relations Declaration (Fn. 5), sub 1. S.a. IGH in *Nicaragua II* (Fn. 7), § 228.

[43] Frowein, Recognition (Fn. 25), § 15

[44] Felix Boor/Karsten Nowrot, Hier passt nichts – Zur völkerrechtlichen (Un-)Zulässigkeit der Annexion der ukrainischen Oblaste Luhansk, Donezk, Saporischschja und Cherson durch die Russische Föderation, UKuR 2022, 557 ff. S. auch u. VI.1.

[45] Vgl. Art. I der Montevideo Convention on Rights and Duties of States vom 26.12.1933 (https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/LON/Volume%20165/v165.pdf). Die Nicht-Anerkennung durch

Schein-Referenden, die in einer Besatzungssituation unter Missachtung demokratischer Prinzipien, nach der Vertreibung Andersdenkender und ohne Beteiligung des „Altstaats“ abgehalten werden.[46]

Es gibt nach Abschluss der Dekolonisierung auch kein Recht auf Sezession mehr, auch nicht aus dem Selbstbestimmungsrecht der Völker.[47] Zwar wird dies in Teilen der Literatur für den Extremfall des Völkermordes befürwortet.[48] Der vermeintliche Völkermord in der Ostukraine ist aber ebenso unbelegt wie unplausibel.[49]

5. Ergebnisse, Konsequenzen und Position der Staatengemeinschaft

Sämtliche Gründe, die Russland für sich reklamiert, gehen am Wesen des Selbstverteidigungsrechts vorbei. Denn sie begründen nicht, worauf es allein ankommt – nämlich einen „bewaffneten Angriff“ der Ukraine bzw. der Ukraine in Verbindung mit NATO-Staaten auf Russland. Alternative Rechtsgrundlagen (humanitäre Intervention, Intervention auf Einladung) greifen nicht ein, weil ihre Voraussetzungen offensichtlich nicht erfüllt sind.

Das hat auch die Staatengemeinschaft so gesehen: Nachdem Russland eine Verurteilung durch den Sicherheitsrat per Veto verhindert hatte,[50] wurde die Sache im Wege des „Uniting-

---

andere Staaten kann dabei ein Mittel sein, *Zweifel an der Legitimität* der Staatsgründung auszudrücken oder Druck im Hinblick auf die Übernahme *demokratischer Strukturen* auszuüben. Vgl. auch Leitlinien der Europäischen Union für die Anerkennung neuer Staaten in Osteuropa (I.L.M. 31 [1992], 1486). Zur Staatenpraxis (u.a. Nicht-Anerkennung z.B. der sog. *Türkischen Republik von Nordzypern* wegen Verletzung des Gewaltverbots) Dagmar Richter, Illegal States? In: Władysław Czaplínski/Agata Kleczkowska (Hrsg.), Unrecognized Subjects in International Law, Warschau 2019, 19 (28 ff.) m.N.

[46] Dazu Pavle Kilibarda, Was Russia’s Recognition of the Separatist Republics in Ukraine ‘Manifestly’ Unlawful? EJIL Talk (Fn. 12) vom 2.3.2022 (www.ejiltalk.org/was-russias-recognition-of-the-separatist-republics-in-ukraine-manifestly-unlawful/). S.a. Uerpmann-Wittzack (Fn. 27), 20: keine souveränen Staaten.

[47] Vgl. UNGA Friendly Relations Declaration (Fn. 5): „*Die Gründung eines souveränen und unabhängigen Staates, die freie Vereinigung mit einem unabhängigen Staat oder die freie Eingliederung in einen solchen Staat oder das Entstehen eines anderen, durch ein Volk frei bestimmten politischen Status stellen Möglichkeiten der Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts durch das Volk dar Die vorstehenden Absätze sind nicht als Ermächtigung oder Ermunterung zu Massnahmen aufzufassen, welche die territoriale Unversehrtheit oder die politische Einheit souveräner und unabhängiger Staaten teilweise oder vollständig auflösen oder beeinträchtigen würden, die sich in ihrem Verhalten von dem oben erwähnten Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker leiten lassen und daher eine Regierung besitzen, welche die gesamte Bevölkerung des Gebiets ohne Unterschied der Rasse, des Glaubens oder der Hautfarbe vertritt.*“ S.a. IGH, Gutachten (Advisory Opinion) vom 22.7.2010 (www.icj-cij.org/case/141/advisory-opinions), §§ 79 ff. – *Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo*.

[48] Skeptisch betreffend die Anerkennung einer „remedial secession“ im Völkerrecht IGH in *Kosovo* (Fn. 47), § 82 m.N. zur Diskussion.

[49] S.o. II.3.

[50] UNSC Draft Resolution 155/2022 vom 25.2.2022, UN Doc. S/2022/155 (http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/s-2022-155.php).

for-peace-Mechanismus“ an die UN-Generalversammlung überwiesen.[51] Die Resolutionen der Generalversammlung von 2022 und 2023 verurteilen mit überwältigender Mehrheit die *„Aggression“ Russlands* und fordern den Rückzug russischer Truppen von ukrainischem Territorium in seiner international anerkannten Grenzen.[52] Das beinhaltet auch die Krim.[53]

Da Russland keinen Rechtfertigungsgrund für die gewaltsame Invasion und die sonstigen Aggressionshandlungen hat, darf sich die Ukraine dagegen kraft ihres Selbstverteidigungsrechts (Art. 51 UN-Charta) militärisch zur Wehr setzen und dürfen andere Staaten ihr dabei Hilfe leisten (kollektive Selbstverteidigung). Trifft ein Staat Maßnahmen zur Selbstverteidigung, muss er dies dem Sicherheitsrat notifizieren.[54] Die Ukraine ist bei ihren Abwehrmaßnahmen nicht auf eigenes Territorium beschränkt, sondern *darf sie auch auf militärische Ziele innerhalb der Russischen Föderation erstrecken*, sofern sich dies als erforderlich zur Abwehr der Aggression darstellt.[55] Sie muss auch nicht gleichartig in der Wahl der Mittel reagieren, sondern darf tun, was die Gefahr wirksam beseitigt.[56] Dadurch *wird der Angreiferstaat keinesfalls selbst zum Opfer einer Aggression*. Verletzen einzelne Abwehrmaßnahmen das Gebot der Verhältnismäßigkeit oder hätten einen rein sanktionierenden oder nur noch vorbeugenden Charakter, würde die Ukraine zwar das Gewaltverbot verletzen (Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta), aber nicht ihrerseits einen „bewaffneten Angriff“ (Art. 51 UN-Charta) gegen Russland führen.[57] Der Aggressorstaat bleibt also in seiner

---

[51] UNSC Resolution 2623 (2022) vom 27.2.2022, UN Doc. S/RES/2623 (2022) (http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/s-res-2623.php). Grundlegend UNGA Resolution 377 A (V) (Uniting for Peace) vom 3.11.1950, UN Doc. A/RES/377 (V) (https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/059/75/PDF/NR005975.pdf).

[52] Siehe insbes. Ziff. 1-4 und 10 UNGA Resolution ES-11/1 vom 1.3.2022, UN Doc. A/ES-11/1 (https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/293/36/PDF/N2229336.pdf); Präambel (Abs. 7) und Ziff. 4 f. UNGA Resolution ES-11/6 vom 23.2.2023, UN Doc. A/RES/ES-11/6 (https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N23/063/07/PDF/N2306307.pdf?OpenElement). Die Resolutionen erhielten 141/141 Jastimmen, 35/32 strategische Enthaltungen und 5/7 Neinstimmen. Siehe “Voting Data“ bei der UN Digital Library zu A/ES-11/1 (https://digitallibrary.un.org/record/3959039?ln=en) und zu A/RES/ES-11/6 (https://digitallibrary.un.org/record/4003921?ln=en). Für Abstimmungen in der Generalversammlung gilt die Regel “one state one vote“ (Art. 18 Abs. 1 UN-Charta).

[53] Siehe zur Krim bereits UNGA Resolution 68/262 vom 1.4.2014, UN Doc. A/RES/68/262 (https://digitallibrary.un.org/record/767565).

[54] Siehe Art. 51 Satz 2 UN-Charta. Zur russischen Notifizierung Fn. 26.

[55] Vgl. Knut Ipsen, Völkerrecht, 7.Aufl. 2018, § 56 Rn. 26, 32 f. m.w.N. So auch die Erklärung des britischen Außenministers. S. Independent vom 31.5.2023 (“Ukraine has right to ‘project force’ beyond its borders, says James Cleverly”).

[56] Ipsen (Fn. 55), § 56 Rn. 33 m.w.N.

[57] Es handelt sich vielmehr um eine Gewaltanwendung unterhalb des bewaffneten Angriffs (“use of force short of an armed attack“), die nicht unter Art. 51 UN-Charta fällt. Siehe Fn. 7 m.N.

Rolle, solange das Selbstverteidigungsrecht des angegriffenen Staates nicht entfällt, etwa weil der Angriff nicht mehr andauert.

III. Recht zum Krieg und Regeln im Krieg – zwei Welten

Das Völkerrecht unterscheidet zwischen dem Recht zum Krieg (*ius ad bellum*), d.h. der Berechtigung zur Anwendung militärischer Gewalt, und dem Recht im Krieg (*ius in bello*), d.h. den Regeln über die Art und Weise der Kriegsführung. Wir sprechen heute aber nicht mehr vom „Krieg", sondern vom „*bewaffneten Konflikt*", obwohl der Kriegsbegriff in Altverträgen fortlebt. Es gibt auch kein „Recht zum Krieg" mehr, sondern nur die ausnahmsweise erlaubte Gewaltanwendung. Weil es verboten ist anzugreifen, hat sich auch die Kriegserklärung erledigt (gemeinsamer Art. 2 der Genfer Abkommen). Ein internationaler bewaffneter Konflikt liegt schon beim ersten Waffeneinsatz vor, wenn zwischen Staaten die Streitkräfte eingesetzt werden und dies eine gewisse Mindestintensität aufweist.[58] Entscheidend ist danach allein die tatsächliche Lage,[59] so dass ein bewaffneter Konflikt weder abgestritten noch herbeigeredet werden kann. Es ist völkerrechtlich irrelevant, ob die Russische Föderation die Verwendung des Wortes „Krieg" bei Strafe verbietet oder sich die deutsche Außenministerin verschwatzt und vom „Krieg gegen Russland" redet.[60]

---

[58] ICTY, Entscheidung vom 2.10.1995 (Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction), *Prosecutor v. Dusko Tadić* (http://www.icty.org/x/cases/tadic/acdec/en/51002.htm), § 70: "On the basis of the foregoing, we find that an armed conflict exists whenever there is a resort to armed force between States or protracted armed violence between governmental authorities and organized armed groups or between such groups within a State. International humanitarian law applies from the initiation of such armed conflicts and extends beyond the cessation of hostilities until a general conclusion of peace is reached; or, in the case of internal conflicts, a peaceful settlement is achieved. Until that moment, international humanitarian law continues to apply in the whole territory of the warring States or, in the case of internal conflicts, the whole territory under the control of a party, whether or not actual combat takes place there." Dt. Übersetzung verfügbar beim EuGH, Schlussanträge des Generalanwalts Mengozzi vom 18.7.2013 in der Rs. C-285/12 (*Diakité*) (https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=3A111DDFABF962F6A06EDC57C3FEA9CD?text=&docid=147061&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3253372), § 45. Vgl. auch Art. 8 Abs. 2 Buchst. f des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) vom 17. Juli 1998, BGBl. 2000 II 1394; 2013 II 143, 146 (www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl200035.pdf%27%5D#__bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl200035.pdf%27%5D__1687279865679); UNTS Bd. 2187, S. 3 (www.icc-cpi.int/sites/default/files/RS-Eng.pdf).

[59] Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Aktueller Begriff: Zur völkerrechtlichen Kategorisierung von Konflikten, Nr. 46/10 vom 28. Juni 2010, S. 2.

[60] Am 24.1.2023 hatte Außenministerin Baerbock im Europarat in Straßburg gesagt: "We are fighting a war against Russia, and not against each other". Dazu und zur Klarstellung durch das Auswärtige Amt Reuters, Europe, 27.01.2023 ("Germany accuses Russia of twisting minister's war comments for 'propaganda'")

Das Ius in bello als humanitäres Völkerrecht möchte nicht wissen, wer angefangen hat, sondern nur, ob die Art und Weise des Einsatzes von Waffengewalt regelkonform ist. Wenn es schon Krieg gibt, sollen wenigstens die Regeln der Kriegsführung und das Gebot der Menschlichkeit eingehalten werden. Diese Grundidee verfolgt es bis hin zur Paradoxie: Das *Ius in bello* ist blind gegenüber jeder Kriegsschuld, das *ius ad bellum* ist es gerade nicht, mit der möglichen Folge, dass die Regeln der Kriegsführung beachtet sein können, der Waffengang als solcher aber vollkommen unvereinbar mit Völkerrecht ist. Wie fundamental unterschiedlich beide Regelungsbereiche bewerten, zeigt sich auch im Begriff des „Angriffs". Denn damit bezeichnet das Selbstverteidigungsrecht (Art. 51 UN-Charta) die stets unrechtmäßige Aggression, das humanitäre Völkerrecht jedoch sowohl die offensive als auch die defensive Gewaltanwendung gegen den Gegner (Art. 49 Abs. 1 ZP I).

IV. Wer ist „Kriegspartei" – die falsche Frage?

Der Begriff der „Kriegspartei" war im klassischen Kriegsrecht die zentrale Frage. Als es noch kein Gewaltverbot gab, musste man sich für neutral erklären, um den Feindseligkeiten zu entgehen. Art. 1 der V. Haager Konvention erklärt (nur) das Territorium neutraler Staaten für „unverletzlich".[61] Die *formal fortgeltenden* Neutralitätsrechte sind ein Vorläufer des Gewaltverbots, setzen allerdings die Einhaltung spezieller Neutralitätspflichten voraus. Durch Waffenlieferungen an eine Kriegspartei verletzt(e) ein Staat das Neutralitätsrecht, was nach klassischem Völkerrecht militärische Gegenmaßnahmen auslösen konnte.

Heute muss das Neutralitätsrecht allerdings im Lichte des Gewaltverbots und des Systems der kollektiven Sicherheit neu interpretiert werden.[62] Schon zu Zeiten des *Briand-Kellogg-Paktes* (1928) bildete sich neben neutralen und kriegsführenden Staaten eine dritte Kategorie der „nicht kriegsführenden" Staaten heraus. Der neue *Status der Nichtkriegführung* ("non-belligerency")[63] sollte sicherstellen, dass sich Vertragsparteien des Kriegsächtungspaktes gegen den Aggressor stellen konnten, ohne in Kampfhandlungen

---

(www.reuters.com/world/europe/germany-accuses-russia-twisting-ministers-war-comments-propaganda-2023-01-27/). Siehe auch Interview des Tagesspiegels mit A. Baerbock vom 11.2.2023.

[61] Siehe Art. 1 f. Hague Convention (V) respecting the Rights and Duties of Neutral Powers and Persons in Case of War on Land vom 8.10.1907, abrufbar bei den *International Humanitarian Databases* des IKRK (https://ihl-databases.icrc.org/).

[62] Näheres bei Michael Bothe, in: Fleck, Handbook of International Humanitarian Law, 4th ed. 2021, S. 603 f.; derselbe, Neutrality, Concept and General Rules (Okt. 2015), in: EPIL (Fn. 25), §§ 28 f.

[63] Dazu James Upcher, Neutrality in Contemporary International Law, Oxford 2020, 9 ff.

hineingezogen werden.[64] Darauf beriefen sich auch die USA, als sie nach Ausbruch des II. Weltkriegs, aber vor dem eigenen Kriegseintritt, Großbritannien schwere Waffen zur Verfügung stellten.[65]

Diese Entwicklung schlägt sich inzwischen auch ausdrücklich im Ersten Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen von 1977 nieder, wo neben der Kriegspartei und dem neutralen Staat auch der „Staat, der keine Konfliktpartei ist" genannt wird.[66] Heute wird ein Staat erst dann Kriegspartei, wenn seine Unterstützung die Dimension der *direkten Teilnahme an den Feindseligkeiten* erreicht.[67] Eine ‚echte' Kriegspartei muss drei Voraussetzungen erfüllen:

(1) Unmittelbare Teilnahme an den Feindseligkeiten, d.h. Leistung eines Beitrags mit unmittelbarem operationellen Bezug.
(2) Konkret koordinierte Operationen (anderenfalls liegen mehrere bewaffnete Konflikte vor!) und
(3) Wissen um die relevanten Fakten.[68]

Bloßen Waffenlieferungen fehlt es am unmittelbaren Bezug zu einer schadensträchtigen Operation, egal ob Helme oder Kampfjets geliefert werden.[69] Nur eine Mindermeinung

---

[64] Siehe insbesondere International Law Association, Briand-Kellogg Pact of Paris, – Budapest Articles of Interpretation, Transactions of the Grotius Society (20) 1934, 205-206. Ziff. 4 b lautet: "In the event of a violation of the Pact by a resort to armed force or war by one signatory State against another, the other States, may, without thereby committing a breach of the Pact or of any rule of international law, do all or any of the following things: … (b) Decline to observe towards the State violating the Pact the duties prescribed by international law, apart from the Pact, for a neutral in relation to a belligerent." Kritisch dazu Hersch Lauterpacht, The Pact of Paris and the Budapest Articles of Interpretation, Transactions of the Grotius Society (20) 1934, 178 (184).

[65] Address of Robert H. Jackson Attorney General of the United States at the First Conference of the Inter-American Bar Association (read by Ambassador George S. Messersmith), Havana, Cuba March 27, 1941, S. 3 ff. Abrufbar bei: U.S. Department of Justice (www.justice.gov/sites/default/files/ag/legacy/2011/09/16/03-27-1941.pdf).

[66] Art. 2 lit. c Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12.8.1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll I), UNTS Bd. 1125, S. 3, ICRC Databases (Fn. 61): "a neutral or other State not a Party to the conflict".

[67] Vgl. Art. 51 Abs. 3 ZP I und Art. 13 Abs. 3 ZP II. Dazu Kai Ambos, Will a state supplying weapons to Ukraine become a party to the conflict and thus be exposed to countermeasures? EJIL Talk vom 2.2.2022 (www.ejiltalk.org/will-a-state-supplying-weapons-to-ukraine-become-a-party-to-the-conflict-and-thus-be-exposed-to-countermeasures/), S. 2. Eingehend Yoram Dinstein, The Conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict, 2004.

[68] Vgl. Alexander Wentker, Kriegspartei? Sicherheitspolitischer Diskurs und Völkerrecht im Ukraine-Krieg, DÖV 2022, 988 (993 ff.); ders., At War? Party Status and the War in Ukraine (15.12.2022), MPIL Research Paper Series No. 2022-30, bei SSRN (https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4304035), S. 9 ff.; ders., At War: When Do States Supporting Ukraine or Russia become Parties to the Conflict and What Would that Mean? EJIL Talk vom 14.3.2022 (www.ejiltalk.org/at-war-when-do-states-supporting-ukraine-or-russia-become-parties-to-the-conflict-and-what-would-that-mean/). S.a. Wentker in: Leiden Journal of International Law 36 (2023), im Erscheinen

erwägt eine Ausnahme für den Fall der direkten Waffenlieferung in das Kampfgeschehen hinein.[70] Dagegen kann die Echtzeit-Weiterleitung von Zielkoordinaten durchaus einen unmittelbaren operationellen Bezug haben.[71] Es ist daher möglich, dass die USA z.B. im Kontext der Versenkung der Moskwa eine „heimliche Kriegspartei“ geworden sind; Beweise gibt es aber nicht. Wir sehen hier eine räumliche Entgrenzung von Kriegen, die auch die Identifikation von Kriegsparteien erschwert. Dagegen ist Belarus vorläufig keine Kriegspartei i.S.d. humanitären Rechts,[72] obwohl es eine Angriffshandlung i.S.d. Aggressionsdefinition begangen hat.

Deutschland ist mit seinen bisherigen Unterstützungshandlungen keinesfalls Kriegspartei geworden, sondern hat allenfalls den Status der Neutralität eingebüßt.[73] Aber selbst der Verlust der Neutralität wird heute bezweifelt, soweit es um Hilfe für einen angegriffenen Staat geht.[74] Befindet sich deutsches Personal im Kampfgebiet, kann es u.U. Ziel von russischen Angriffen werden. Russisches Militär kann dabei im Einklang mit den Regeln der Kriegsführung (humanitärem Völkerrecht) handeln. Aber im Übrigen gelten dennoch die UN-Charta und allgemeines Völkerrecht. Danach verletzt Russland das Gewaltverbot und ist aus Art. 2 Ziffer 4 UN-Charta u.a. zur sofortigen Einstellung der Kampfhandlungen verpflichtet.[75] Es hat keinerlei Recht, die Aggression auf Staaten auszuweiten, die die Ukraine im Rahmen legitimer kollektiver Selbstverteidigung unterstützen. Denn es hat seinerseits kein Recht zur Selbstverteidigung. Kurz gefasst: „Kriegspartei oder nicht Kriegspartei? Das ist nicht die Frage!“[76]

---

69 Siehe etwa Wentker (Fn. 68), 995; Claus Kreß im Interview, in: Der Spiegel Nr. 9 vom 25.2.2023, S. 26 ff., 26. („Deutschland darf viel mehr tun“).

70 Christian Schaller, Waffenlieferungen an die Ukraine, SWP-Aktuell Nr. 9 (Februar 2023) (www.swp-berlin.org/publications/products/aktuell/2023A09_waffenlieferungen_ukraine.pdf), insbes. 4 f.

71 Wentker (Fn. 68), 995 (DÖV) bzw. 16 ff. (SSRN).

72 Vgl. auch Kreß in: Der Spiegel (Fn. 69).

73 Siehe auch Matthias Hartwig, Waffenlieferungen an die Ukraine: Führt Deutschland jetzt Krieg? FAZ ‚Einspruch‘, 1.3.2022.

74 Vgl. Ambos (Fn. 67), S. 1: Spannungsverhältnis zwischen dem klassischen Neutralitätsrecht und den Anforderungen der UN-Charta.

75 Ebenso Ziff. 3 UNGA Res. A/ES-11/1 (1.3.2022); Ziff. 5 UNGA Res. A/RES/ES-11/6 (23.3.2023). S.o. Fn. 52.

76 Vgl. Stefan Talmon, Kriegspartei oder nicht Kriegspartei? Das ist nicht die Frage, Verfassungsblog vom 4.5.2022 (https://verfassungsblog.de/kriegspartei-oder-nicht-kriegspartei-das-ist-nicht-die-frage/), S. 4.

V. Humanitäres Völkerrecht – Kriegsverbrechen im Fokus

Das humanitäre Völkerrecht („Kriegsvölkerrecht“) umfasst Regeln über die Methoden der Kriegsführung, die Behandlung Einzelner und die Rechtsstellung neutraler Staaten. Von herausragender Bedeutung sind die vier Genfer (Rotkreuz-)Abkommen (Genfer Konventionen) von 1949 betreffend Verwundete an Land, Verwundete auf See, Kriegsgefangene und Zivilpersonen. 1977 führten zwei Zusatzprotokolle zu Verschärfungen des humanitären Schutzes.[77] Das ZP I betreffend internationale bewaffnete Konflikte hat die Ukraine 1990 mit einer präzisierenden Erklärung zur Fact-finding Commission ratifiziert; Russland hat es 1989 ratifiziert, jedoch die Anerkennung der Zuständigkeit der internationalen Ermittlungskommission 2019 widerrufen.[78]

Die Regeln der vier Genfer Abkommen gelten ganz überwiegend auch kraft Völkergewohnheitsrechts,[79] d.h. außerhalb einer vertraglichen Bindung. Wie es sich damit im Einzelnen verhält, zeigt die vom IKRK herausgegebene Studie von *Henckaerts* und *Doswald-Beck*.[80]

Das humanitäre Völkerrecht enthält keine subjektiven Rechte, sondern Staatenverpflichtungen, wird aber mittelbar über die Menschenrechte wirksam: Auch in bewaffneten Konflikten bleiben die Menschenrechte anwendbar, soweit sie nicht durch Spezialregelungen des humanitären Völkerrechts modifiziert werden.[81] Werden Regeln des

---

[77] I. Genfer Abkommen (GA) zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der Streitkräfte im Felde, BGBl. 1954 II, S. 783; II. GA zur Verbesserung des Loses der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der Streitkräfte zur See, BGBl. 1954 II, S. 813; III. GA zur Behandlung der Kriegsgefangenen, BGBl. 1954 II, S. 838; IV. GA zum Schutze der Zivilpersonen in Kriegszeiten, BGBl. 1954 II, S. 917; Zusatzprotokoll zu den GA über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (ZP I) vom 8.6.1977, BGBl. 1990 II 1551; UNTS Bd. 1125, S. 3; Zusatzprotokoll zu den GA über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte (ZP II) vom 8.6.1977, BGBl. 1990 II 1637; UNTS Bd. 1125, S. 609. Die Verträge sind mit Kommentierungen bei den *International Humanitarian Databases* des IKRK abrufbar (Fn. 61).

[78] «Die Russische Föderation hat beschlossen, die durch die Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken bei der Ratifizierung des Zusatzprotokolls I eingereichte Erklärung gemäss Punkt 2 Artikel 90, die Zuständigkeit der internationalen humanitären Ermittlungskommission ipso facto und ohne besondere Übereinkunft gegenüber jeder anderen Hohen Vertragspartei, welche dieselbe Verpflichtung übernimmt, anzuerkennen, zu widerrufen». Siehe Databases des IKRK (Fn. 61).

[79] IGH, Gutachten vom 8.7.1996 – *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, ICJ Reports 1996, 226 (www.icj-cij.org/case/95/advisory-opinions), §§ 80 ff.

[80] Jean-Marie Henckaerts/Louise Doswald-Beck, Customary International Humanitarian Law, Bd. I: Rules, 2005/2009. S.a. Databases des IKRK (Fn. 61).

[81] IGH, Gutachten vom 9.7.2004 – *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory* (www.icj-cij.org/case/131/advisory-opinions), § 106. Zur EMRK Simon Biehl, Die Europäische Menschenrechtskonvention in internationalen und nicht-internationalen bewaffneten Konflikten, 2020.

humanitären Völkerrechts missachtet, verletzt der verantwortliche Staat zugleich korrespondierende Menschenrechte wie z.B. das Recht auf Leben, so dass Einzelne deswegen Menschenrechtsorgane anrufen können.[82] Die Genfer Flüchtlingskonvention ist auf die kriegsbedingte Flucht zwar nicht anwendbar (Art. 1 GFA). Die vor Krieg und Bürgerkrieg Flüchtenden genießen aber i.d.R. sog. „subsidiären Schutz". Im Falle der Ukraine gewähren Spezialregelungen des Unionsrechts den Schutz pauschal innerhalb der EU.[83]

Der bewaffnete Konflikt beginnt mit der Aufnahme der Feindseligkeiten. Ab diesem Moment gilt humanitäres Völkerrecht.[84] Spezielle Regeln über die militärische Besetzung werden anwendbar, sobald eine Konfliktpartei die tatsächliche Gewalt über ein fremdes Gebiet erlangt (Art. 42 HLKO). Es ist einer Besatzungsmacht verboten, das Rechtssystem im besetzten Gebiet zu verändern, Eigentum an sich zu bringen oder Menschen zwangsweise zu verschicken, soweit nicht benannte zwingende Gründe dies (vorübergehend) gebieten (vgl. Art. 47 ff. GK IV, Art. 42 ff. HLKO). Und sie ist verpflichtet, die Versorgung, Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten (Art. 55 ff. GK IV, Art. 69 ZP I). Diese negativen und positiven Pflichten einer Besatzungsmacht treffen Russland in allen besetzten Regionen der Ost- und Südukraine sowie auf der Krim.

Angesichts der Fülle von Verstößen gegen das Genfer Recht[85] sollen hier nur einige Punkte exemplarisch aufgegriffen werden.

---

82 Siehe Giegerich (Fn. 13), 13 m.w.N.

83 Siehe Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates vom 4. März 2022 zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0382).

84 Vgl. den gemeinsamen Art. 2 Abs. 1 der vier Genfer Abkommen (Fn. 77). S.a. Fn. 58.

85 Am 3. März 2022 hatte die Ukraine, unterstützt von 45 OSZE-Staaten, den sog. Moskau-Mechanismus aktiviert, um Fragen der „menschlichen Dimension" innerhalb des Gebiets der OSZE zu klären. Eine Expertenkommission ermittelte dabei vor Ort die Fakten betreffend die Verletzung von Menschenrechten und humanitärem Völkerrecht. Die Mission endete bereits am 1. April 2022, d.h. bevor die Ereignisse von Bucha bekannt wurden. Ihr Bericht vom 13. April 2022 belegt Verletzungen des humanitären Völkerrechts auf beiden Seiten, wobei sich die Verletzungen seitens Russland als „bei Weitem größer in Ausmaß und Natur" erwiesen hätten. Siehe Report of the OSCE Moscow Mechanism's mission of experts entitled 'Report On Violations Of International Humanitarian And Human Rights Law, War Crimes And Crimes Against Humanity Committed In Ukraine Since 24 February 2022', 13.4.2022 (http://www.osce.org/odihr/515868). S.a. Wolfgang Benedek/Veronika Bilkova/Marco Sassòli, Violations of International Humanitarian and Human Rights Law, War Crimes and Crimes Against Humanity Committed in Ukraine since 24 February 2022: Summary of the Report by a Mission of Experts under the OSCE Moscow Mechanism, EJIL Talk vom 19.4.2022 (www.ejiltalk.org/violations-of-international-humanitarian-and-human-rights-law-war-crimes-and-crimes-against-humanity-committed-in-ukraine-since-24-february-2022-summary-of-the-report-by-a-mission-of-experts-under-t/).

1. Kombattanten- und Kriegsgefangenenstatus: Internationale Legion und „Gruppe Wagner“

Interessant ist die Frage, wer Kombattantenrechte genießt. Das sog. „Kombattantenprivileg“ beinhaltet zwar „kein unbeschränktes Recht in der Wahl der Mittel zur Schädigung des Feindes“ (Art. 22 ff. HLKO), Kämpfende der gegnerischen Macht dürfen aber grundsätzlich getötet werden. Außerdem steht Kombattanten der Kriegsgefangenenstatus mit besonderen Schutzrechten zu,[86] sofern sie bestimmte Voraussetzungen (Art. 1 HLKO) erfüllen. „Söldner“ sind jedoch sowohl vom Kombattanten- als auch Kriegsgefangenenstatus ausgeschlossen (Art. 47 ZP I). Deshalb können sie auch dann für Schäden belangt werden, wenn sie die Regeln der Kriegsführung beachten. Ihnen steht lediglich eine menschliche Behandlung i.S. der Martens'schen Klausel[87] und im Einklang mit den Menschenrechten zu. Das heißt allerdings nicht, dass das Söldnertum schlechterdings verboten wäre.[88]

Auf ukrainischer Seite stellt sich die Frage, ob die Angehörigen der „International Legion of Territorial Defense“ als Kombattanten oder Söldner zu behandeln sind. Russland kündigte an, sie als Söldner und wie Kriminelle zu behandeln.[89] Was sagt das Völkerrecht?

Gemäß Art. 47 ZP I ist Söldner nur, wer speziell angeworben ist, tatsächlich an den Feindseligkeiten teilnimmt, dies in Gewinnerzielungsabsicht tut, eine „wesentlich höhere Vergütung“ als in den regulären Truppen zugesagt erhält, Staatsangehöriger eines unbeteiligten Staates ist und auch nicht amtlich entsandt wurde. Alle Anforderungen müssen kumulativ erfüllt sein. Um es kurz zu machen: Bei der internationalen Legion der Ukraine mangelt es schon an der Zusage einer „wesentlich höheren Vergütung“ (Art. 47 Abs. 2 lit. c ZP I). Denn die Ukraine hat eine ranggleiche Vergütung gesetzlich festgelegt.[90] Es dürfte sich

---

86 III. Genfer Abkommen (Fn. 77); s.a. Art. 3 HLKO; Art. 43 ff. ZP I.

87 Präambeln des II. Haager Abkommens von 1899 und des IV. Haager Abkommens betr. die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges von 1907 sowie Art. 1 Abs. 2 ZP I. S.a. den gemeinsamen Art. 3 der Genfer Abkommen; Art. 63 Abs. 4 GA I; Art. 142 Abs. 4 GA III; Art. 158 Abs. 4 GA IV. S.o. Fn. 77.

88 Anderes gilt, wenn sich Staaten durch speziellen Vertrag zur Unterbindung verpflichtet haben. Vgl. International Convention Against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries vom 4.12.1989, UNTS Bd. 2163, S. 75. Die Ukraine hat 1993 ratifiziert, Russland ist nicht Vertragspartei (https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XVIII-6&chapter=18&clang=_en).

89 Ilya Nuzov, Mercenary or Combatant? Ukraine's International Legion of Territorial Defense under International Humanitarian Law, EJIL Talk vom 8.3.2022 (www.ejiltalk.org/mercenary-or-combatant-ukraines-international-legion-of-territorial-defense-under-international-humanitarian-law/), m.w.N.

90 Näheres zum Gesetz Nr. 2389 zur Änderung bestimmter Rechtsakte der Ukraine über den Militärdienst in den Streitkräften der Ukraine durch Ausländer und Staatenlose vom 17.3.2015 bei Nuzov (Fn. 89), S. 3 m.N.

nach Einordnung in die Streitkräfte sogar um ein reguläres Freiwilligenkorps i.S.v. Art. 4 A GK III handeln.[91] Zudem wird nach humanitärem Völkerrecht vermutet, dass eine Person, die an Feindseligkeiten teilgenommen hat und gefangen genommen wird, den Kriegsgefangenenstatus beanspruchen kann (Art. 45 Abs. 1 ZP I). Ob auf russischer Seite z.B. Angehörige der „Gruppe Wagner" Söldner oder schutzberechtigte Freiwillige sind, kann hier nicht beurteilt werden. Es gelten dieselben Kriterien.

2. Angriffe auf die Zivilbevölkerung und zivile Ziele

Das humanitäre Völkerrecht verbietet Angriffe auf die Zivilbevölkerung und zivile Ziele (Art. 51 f. ZP I) und gebietet, zwischen militärischen und zivilen Zielen zu unterscheiden (Art. 48 ZP I), die Verhältnismäßigkeit zwischen Schaden und militärischem Nutzen zu wahren (Art. 35 ZP I) und entsprechende Vorkehrungen bei Angriffen zu treffen (Art. 57 ZP I). Es gilt mithin die Verpflichtungstrias „*Unterscheidung – Verhältnismäßigkeit – Vorsorge*". Werden wie in der Ukraine ungewöhnlich viele zivile Personen und Objekte betroffen oder fehlt es an Anhaltspunkten für einen militärischen Vorteil, lässt dies auf verbotene Angriffe bzw. Kriegsverbrechen[92] schließen. Massenweise (Kollateral-)Schäden sind jedenfalls bei regelkonformer Planung vermeidbar. Eine OSZE-Expertenkommission stellte bereits in den ersten Kriegswochen massive Verletzungen fest.[93]

3. Angriffe auf medizinische Einrichtungen

Krankenhäuser und Ambulanzen genießen einen verstärkten Schutz im bewaffneten Konflikt (Art. 18 GK IV; Art. 12 Abs. 1, Art. 18 ZP I). Vorsätzliche Angriffe auf sie stellen ein Kriegsverbrechen dar.[94] Sollten sie diesen Schutz verloren haben, weil sie vermeintlich zu militärischen Objekten umfunktioniert wurden, muss die angreifende Partei eine Warnung aussprechen und eine Frist zur Wiederherstellung des Schutzstatus setzen (Art. 19 GK IV; Art. 13 Abs. 1 ZP I). Im Falle der Ukraine soll es nur in einem Fall eine (nicht hinreichend präzise) Vorwarnung Russlands gegeben haben; in keinem Falle kam Russland jedoch seiner

---

Nuzov zufolge behaupte Russland zwar eine signifikant höhere Besoldung der Freiwilligen, bleibe aber Beweise dafür schuldig.

91 Dazu ICRC, Geneva Convention (III) on Prisoners of War, 1949, Commentary of 2020, Art. 4 (Prisoners of War), §§ 979 ff., ICRC Databases (Fn. 77).

92 Vgl. Art. 8 Abs. 2 lit. b Ziff. i) und ii) Römisches Statut über den Internationalen Strafgerichtshof (Fn. 58).

93 Siehe i.E. Bericht der Kommission (Fn. 85).

94 Art. 8 Abs. 2 lit. b Ziff. IX, XXIV Römisches Statut (Fn. 58). Zum Statut noch u. VI.1.

Beweispflicht (vgl. Art. 13 ZP I) für den Missbrauch der jeweils konkreten Einrichtung nach.[95] Inzwischen hat die WHO-Versammlung die zahlreichen Attacken auf ukrainische Gesundheitseinrichtungen im WHO Surveillance System for Attacks on Health Care (SSA) dokumentiert[96] und gemeinsam mit dem Angriffskrieg, in den sie eingebettet sind, scharf verurteilt.[97] Dies erscheint zwar auf den ersten Blick ungewöhnlich für die WHO. Die Versammlung zeigt damit jedoch, dass sie die Verurteilung der Aggression für einen grundlegenden Standard des UN-Rechts hält und nicht mit einer Politisierung der Organisation verbindet.

4. Angriffe auf die Infrastruktur

Seit dem Herbst 2022 attackiert die Russische Föderation gezielt die Energie-Infrastruktur in der Ukraine, namentlich Heizkraftwerke und stromerzeugende Anlagen.[98] Diese Angriffe werden von Russland offen zugegeben, wobei allerdings von militärischen Zielen die Rede ist.

Art. 54 ZP I schützt die „für die Zivilbevölkerung lebenswichtigen Objekte" (*indispensable objects*). Genannt werden Objekte „wie" Nahrungsmittel, Trinkwasser- und Bewässerungsanlagen (Absatz 2). Schon die Formulierung „wie" stellt klar, dass die Auflistung nicht abschließend ist.[99] Russlands Argument, die Wärme- und Energieversorgung diene militärischen Zwecken, ist ungenügend. Denn das humanitäre Recht schränkt das Verbot der Zerstörung nur für den Fall ein, dass die attackierten Objekte *„ausschließlich zur Versorgung der Angehörigen ihrer Streitkräfte"* (Art. 54 Abs. 3 lit. a ZP I) oder mindestens *„zur unmittelbaren Unterstützung einer militärischen Handlung"* (lit. b) benutzt werden. Die

---

95 Siehe i.E. Bericht der Kommission (Fn. 85).

96 Das SSA weist für die Zeit vom 24.2.2022 bis zum 25.5.2023 873 Angriffe auf medizinische Einrichtungen und 113 Angriffe auf Ambulanzen aus, die meisten davon im März und April 2022 (https://extranet.who.int/ssa/Index.aspx).

97 World Health Organization, World Health Assembly, Resolution vom 24.5.2023 (Health emergency in Ukraine and refugee receiving and hosting countries, stemming from the Russian Federation's aggression), WHO Doc. A75/A/CONF./6 (https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA75/A75_ACONF6-en.pdf), OP 1 und OP3. Auf der 76th World Health Assembly votierten von 177 Mitgliedstaaten 80 für die Resolution, 9 dagegen.

98 S. zum Ausmaß der Schäden für den Zeitraum 24.2.-31.12.2022 den Ukraine Energy Damage Assessment Report des UNDP und der Weltbank vom 5.4.2023 (www.undp.org/ukraine/publications/ukraine-energy-damage-assessment).

99 Laut IKRK-Kommentar können unter Umständen auch Objekte wie Schutzräume oder Kleidung unter die lebenswichtigen Objekte fallen. ICRC Databases (Fn. 77), Additional Protocol (I) to the Geneva Conventions of 1977, Commentary of 1987, Article 54 Paragraph 2, §§ 2098, 2103.

bloße Mitbenutzung durch die Streitkräfte reicht für Buchstabe a nicht, deren allgemeine Versorgung für Buchstabe b nicht.

Zudem greift das allgemeine *Prinzip der Immunität ziviler Objekte* (Art. 52 ZP I).[100] Danach sind Angriffe *„streng auf militärische Ziele zu beschränken"*. Das sind nur Ziele, *„die wirksam zu militärischen Handlungen beitragen"* und deren Zerstörung einen *„eindeutigen militärischen Vorteil darstellt"* (Art. 52 Abs. 2 Satz 1 ZP I). Außerdem gilt kraft Rechtsvermutung, dass ein „in der Regel für zivile Zwecke bestimmtes Objekt" im Zweifel nicht dazu verwendet wird, wirksam zu militärischen Handlungen beizutragen (Art. 52 Abs. 3 ZP I).

Selbst wenn im Einzelfall eine duale – zivile und militärische – Funktion bestimmter Energieanlagen vorliegt, müssten der militärische Nutzen und der Schaden für die Zivilbevölkerung abgewogen werden. Erforderlich ist ein „eindeutiger militärischer Vorteil" (*definite military advantage*), der gerade auch in Bezug auf das jeweils zerstörte Objekt bestehen muss.[101] Daran fehlt es in aller Regel. Soweit die Zerstörung von stromerzeugenden Anlagen den sicheren Betrieb von Atomkraftwerken gefährdet oder Staudämme[102] attackiert werden, kommt zusätzlich die Verletzung von Art. 56 ZP I (Schutz von Anlagen mit „gefährlichen Kräften") in Betracht.

5. Ukrainische Kinder in Russland: Rettung oder Verschleppung?

Aus der Ukraine sind offenbar einige Tausend Kinder vor allem aus dem Donbass nach Russland verschleppt worden. Genaue Zahlen sind nicht verfügbar, aber zahlreiche Einzelfälle und Erkenntnisse dokumentiert.[103] Die Ermittlungen zu diesem Tatkomplex haben am 17. März 2023 zu den ersten Haftbefehlen des Internationalen Strafgerichtshofs geführt,

---

[100] ICRC Databases (Fn. 77), Additional Protocol (I) to the Geneva Conventions of 1977, Commentary of 1987, Article 52 Paragraph 1, § 2011.

[101] ICRC Databases (Fn. 77), Additional Protocol (I) to the Geneva Conventions of 1977, Commentary of 1987, Article 52 Paragraph 2, §§ 2023 f., 2028.

[102] Dazu Marko Milanovic, The Destruction of the Nova Kakhovka Dam and International Humanitarian Law: Some Preliminary Thoughts, EJIL Talk vom 6.6.2023 (www.ejiltalk.org/the-destruction-of-the-nova-kakhovka-dam-and-international-humanitarian-law-some-preliminary-thoughts/).

[103] Siehe den Report of the OSCE Moscow Mechanism's Mission of Experts vom 4.5.2023: Veronika Bilková/Cecilie Hellestveit/Elīna Šteinerte, Report on Violations and Abuses of International Humanitarian and Human Rights Law, War Crimes and Crimes Against Humanity, related to the Forcible Transfer and/or Deportation of Ukrainian Children to the Russian Federation, OSCE Doc. ODIHR.GAL/37/23/Rev.1/Corr.1 (www.osce.org/files/f/documents/7/7/542751.pdf). Siehe zu recherchierten Einzelfällen auch Der Spiegel Nr. 15 v. 8.4.2023, s. 84 ff. („Putin's Kinderraub").

gegen Vladimir Putin und die russische „Kommissarin für Kinderrechte“ Maria Lvova-Belova wegen rechtswidriger Überführung.[104] Die Besonderheit des Römischen Statuts liegt darin, dass die sonst bestehende völkerrechtliche Immunität des Staatspräsidenten nicht greift (Art. 27 Statut). Beide Beschuldigte müssen daher in 123 Ländern der Welt mit Verhaftung rechnen. Die Kinderkommissarin behauptet allerdings, nur von ihren Eltern verlassene Kinder gerettet zu haben. Reicht das zur Rechtfertigung?

Das humanitäre Recht verbietet es den Konfliktparteien, Kinder anderer Staatsangehörigkeit in ein fremdes Land zu verbringen, es sei denn, es handelt sich um eine vorübergehende Evakuierung aus zwingenden Gründen der Gesundheit oder Sicherheit (Art. 78 Abs. 1 ZP I). Für eine Evakuierung ist das Einverständnis der Sorgeberechtigten nach Möglichkeit einzuholen. Schon aus dem Sinn und Zweck der Regelung folgt, dass dieses Einverständnis nötigenfalls auch später noch aktiv gesucht werden muss. Zwingend sind jedoch dem Zentralen Suchdienst des IKRK die Personendaten jedes evakuierten Kindes zu übermitteln, *„um die Rückkehr der … evakuierten Kinder zu ihren Familien und in ihr Land zu erleichtern*“ (Art. 78 Abs. 3 ZP I). In besetzten Gebieten können Sicherheitsgründe überhaupt nicht für eine Evakuierung geltend gemacht werden.[105] Vielmehr verpflichtet das IV. Genfer Abkommen Besatzungsmächte, Einrichtungen für Kinder im Benehmen mit den Landesbehörden zu betreiben, Maßnahmen zur Identifizierung zu treffen und die Betreuung der von ihren Eltern getrennten Kindern sicherstellen, *„wenn möglich durch Personen gleicher Nationalität, Sprache und Religion, sofern nicht ein naher Verwandter oder Freund für sie sorgen kann*“ (Art. 50 GK IV). Hier fehlt es an jeglichen Versuchen, Sorgeberechtigte zu finden, die Rückführung zu ermöglichen oder auch nur den Suchdienst des Roten Kreuzes zu informieren.

Ferner wurde das strikte Verbot der Änderung des Personenstands von Kindern durch eine Besatzungsmacht (Art. 50 Abs. 2 GK IV) missachtet, indem ukrainische Kinder im Schnellverfahren in Russland adoptiert und eingebürgert wurden.[106] Die *„gewaltsame*

---

[104] ICC, Press Release vom 17.3.2023 (www.icc-cpi.int/news/situation-ukraine-icc-judges-issue-arrest-warrants-against-vladimir-vladimirovich-putin-and). Die Vorwürfe betreffen Art. 8(2)(a)(vii) und 8(2)(b)(viii) des Römischen Statuts (Fn. 58). Dazu Stefanie Bock/Franziska Gruber, Der Haftbefehl gegen den russischen Präsidenten Putin – Hintergründe und Folgen, UKuR 2023, 161 ff.

[105] Hier muss die Besatzungsmacht selbst für Sicherheit sorgen. Siehe zum Ausschluss besetzter Gebiete Art. 78 Abs. 1 ZP I.

[106] Siehe Report (Fn. 103), 18 ff.

Überführung von Kindern“ einer nationalen Gruppe in eine andere Gruppe kann sogar den Tatbestand des Völkermords erfüllen, wenn die Überführung „in der Absicht begangen wird, eine nationale, ethnische, rassische oder religiöse Gruppe als solche ganz oder teilweise zu zerstören“ (Art. II lit. e Völkermord-Konvention[107]). Das kommt hier in Betracht. Denn entscheidend ist nicht die Anzahl betroffener Kinder, sondern dass Kinder mit der Absicht zur teilweisen Zerstörung der ukrainischen Nation überführt wurden. Eine solche Absicht könnte in der systematischen Russifizierung der Kinder in Verbindung mit weiteren Indizien wie der Leugnung der Existenz einer ukrainischen Nation gesehen werden.

VI. Völkerrechtliche Verantwortlichkeit

1. Individuelle und staatliche Verantwortlichkeit

Das Römische Statut über den Internationalen Strafgerichtshof regelt nur die individuelle Strafbarkeit von Personen, die für bestimmte schwere Verbrechen gegen den Frieden und die Sicherheit in der Welt verantwortlich sind (Art. 6-8bis Röm. Statut).[108] Russland ist nicht Vertragspartei. Die Ukraine hat nur die Anwendbarkeit des Statuts auf ihrem Territorium durch zwei bindende Erklärungen (Art. 12 Abs. 3 Röm. Statut) anerkannt.[109] Im Kontrast zu ihren vehementen Forderungen nach internationaler Strafverfolgung ist sie selbst dem Statut bis heute nicht beigetreten.[110]

---

107 Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes vom 9.12.1948 (Fn. 37).

108 Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofs vom 17.7.1998 (Fn. 58). Einen allgemeinen Überblick gibt Stefanie Bock, Völkerstrafrechtliche Herausforderungen des Ukraine-Kriegs, UKuR 2022, 64 ff.

109 Erklärung der Botschaft der Ukraine in den Niederlanden an den IStGH vom 9.4.2014: Anwendung des Statuts für den Zeitraum 21.11.2013-22.2.2014 (www.icc-cpi.int/sites/default/files/itemsDocuments/997/declarationRecognitionJuristiction09-04-2014.pdf); Erklärung des Außenministers an den IStGH vom 8.9.2015: zeitlich unbegrenzte Anwendung seit dem 20.2.2014 (www.icc-cpi.int/sites/default/files/iccdocs/other/Ukraine_Art_12-3_declaration_08092015.pdf#search=ukraine).

110 Eingehend zum Stand der Anpassungen des ukrainischen Rechts an die Anforderungen des Römischen Statuts Parliamentarians for Global Action (PGA), Ukraine and the Rome Statute (www.pgaction.org/ilhr/rome-statute/ukraine.html). Danach seien vorbereitete Rechtsakte teilweise nicht in Kraft gesetzt oder hinausgezögert worden. S.a. Eike Fesefeldt: Ein langer Weg – Die Ukraine, der Internationale Strafgerichtshof und das Rom-Statut, UKuR 2022, 107 ff. Das ukrainische Parlament verfolgte ursprünglich den Plan, nur russische und separatistische Akteure, aber nicht die eigenen Leute der internationalen Strafbarkeit auszusetzen. S. insbes. Resolution des ukrainischen Parlaments vom 4.2.2015 (“On the Declaration of the Verkhovna Rada of Ukraine »On the recognition of the jurisdiction of the International Criminal Court by Ukraine over crimes against humanity and war crimes committed by senior officials of the Russian Federation and leaders of terrorist organizations ‘DNR’ and ‘LNR’, which led to extremely grave consequences and mass murder of Ukrainian nationals«”, abrufbar beim ICC (www.icc-cpi.int/sites/default/files/iccdocs/other/Ukraine_Art_12-3_declaration_08092015.pdf). S.a. den Aufruf der Parlamentarischen Versammlung des Europarats an die Ukraine zur Ratifikation vom 12.10.2016: PACE,

Kraft der ukrainischen Erklärungen unterfallen die im Statut definierten Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Völkermordakte der Strafbarkeit, sofern sie – von wem auch immer – seit dem 21.11.2013 in der Ukraine begangen oder dort wirksam wurden. Nach dem Komplementaritätsprinzip des Römischen Statuts (Art. 17 Abs. 1 Röm. Statut) hat die staatliche Strafverfolgung, die auch nach Genfer Recht geboten ist, zwar Vorrang vor der internationalen. Da jedoch über vierzig Staaten den Internationalen Strafgerichtshof zu Ermittlungen aufgefordert haben, durfte Den Haag unmittelbar aktiv werden.[111] Im Falle des Präsidenten Putin ist das entscheidend, weil nationale Gerichte – anders als der IStGH – seine Immunität respektieren müssen. Erstmals in der Geschichte bildete der Internationale Strafgerichtshof dabei zusammen mit Einzelstaaten unter dem Dach von EUROJUST ein "Joint Investigation Team".[112]

Besondere Probleme verursacht das *Verbrechen der Aggression* (Art. 8bis Röm. Statut). Denn nur bei diesem Verbrechen muss auch der Staat, dem der Beschuldigte angehört, Vertragsstaat sein (Art. 15bis Ziff. 5). Um Präsident Putin und andere hochrangige Entscheidungsträger auch wegen des Angriffskrieges verfolgen zu können, wird daher die Errichtung eines Sondertribunals gefordert.[113]

Neben die individuelle Verantwortlichkeit nach Völkerstrafrecht tritt die allgemeine Staatenverantwortlichkeit Russlands und gegebenenfalls auch der Ukraine für Verletzungen des Völkerrechts. Details regeln die *Artikel über die Staatenverantwortlichkeit* (AStV),[114] die

---

Resolution 2134 (2016) on Co-operation with the International Criminal Court; Resolution No. 2198 (2018) on Humanitarian consequences of the war in Ukraine (https://pace.coe.int/en/files/23168).

[111] Die „Referrals" (Art. 13 lit. a, Art. 14 Röm. Statut) erlaubten es dem Chefermittler am 2.3.2022, Untersuchungen wegen der erwähnten Verbrechensformen einzuleiten.

[112] Siehe Statement des Chefermittlers Khan beim Arria-Formula Meeting des UN-Sicherheitsrats vom 27.4.2022 ("Ensuring accountability for atrocities committed in Ukraine"), abrufbar beim IStGH (www.icc-cpi.int/news/statement-icc-prosecutor-karim-aa-khan-qc-arria-formula-meeting-un-security-council-ensuring).

[113] Siehe etwa Europäisches Parlament, Resolution on the establishment of a tribunal on the crime of aggression against Ukraine vom 19.1.2023, 2022/3017(RSP) (www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0015_EN.html). Vorausgehend u.a. die Initiative des ukrainischen Außenministers Kuleba und des früheren britischen Premierministers Brown: Statement "Calling for the Creation of a Special Tribunal for the Punishment of the Crime of Aggression against Ukraine" vom 4.3.2022, abrufbar beim Office of Gordon and Sarah Brown (https://gordonandsarahbrown.com). Zur rechtlichen Realisierbarkeit Andreas Zimmermann/Alina-Camille Berdefy, Strafverfolgung und Beendigung von Straflosigkeit angesichts des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine, – Möglichkeiten und Erfolgsaussichten der Einrichtung eines Sondertribunals für das Verbrechen der Aggression, UKuR 2023, 164 ff.

[114] Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, Anlage zu UNGA Resolution 56/83 der UN-Generalversammlung vom 12.12.2001 (https://digitallibrary.un.org/record/454412), abgedruckt in Sartorius II Nr. 6.

als Text gewordenes Völkergewohnheitsrecht angewandt werden. Russland ist für alles verantwortlich, was innerhalb seiner Hoheitsgewalt liegt bzw. ihm als Staatsakt zugerechnet werden kann.[115] Geht es infolge des Angriffs auf einen anderen Staat um Völkerrechtsverletzungen im Ausland, kommt es grundsätzlich auf die „effektive Kontrolle" über verletzte Individuen oder – wie im Falle der Besetzung – die Gesamtkontrolle (*overall control*) über ein bestimmtes Gebiet an.[116] Soweit es allerdings die Aggression als solche betrifft, treten keine Kontrollfragen auf. Denn hierzu sagt die Aggressionsdefinition unmissverständlich: *„Ein Angriffskrieg ist ein Verbrechen gegen den Weltfrieden. Eine Aggression führt zu völkerrechtlicher Verantwortlichkeit"* (Art. 5 Abs. 2 AStV).

Was heißt völkerrechtliche Verantwortlichkeit? Der Verletzerstaat kann durch Gegenmaßnahmen (*counter-measures*) gezwungen werden, die Verletzung abzustellen, den völkerrechtskonformen Zustand wiederherzustellen und entstandene Schäden zu kompensieren (Art. 49 ff. AStV). Die Gegenmaßnahme – früher „Repressalien" – dürfen ihrerseits gegen Völkerrecht verstoßen, aber nicht Menschenrechte oder das Gewaltverbot verletzen (Art. 50 Abs. 1 AStV). Sie dürfen nur zur Erzwingung völkerrechtsgemäßen Verhaltens dienen und müssen verhältnismäßig sein (Art. 49 Abs. 1, Art. 51 AStV).

Wird das fundamentale Gewaltverbot verletzt, gelten Besonderheiten. Erstens können alle Staaten und nicht nur der überfallene Staat Gegenmaßnahmen ergreifen. Denn das Gewaltverbot ist eine *„erga omnes"*-Norm (vgl. Art. 49 Abs. 1 AStV). Dabei bleiben jedoch gewaltsame Gegenmaßnahmen allein den Vorgaben des Art. 51 UN-Charta unterworfen. Zweitens stellt ein militärischer Angriff gegen einen anderen Staat den Paradefall eines „schwerwiegenden Völkerrechtsbruches" (*serious breach*) dar. Bei einem solchen Bruch gilt eine umfassende *Pflicht zur Nicht-Anerkennung* (Art. 41 Abs. 2 AStV), die auch

---

115 Siehe Art. 4 ff. ArtStV (Fn. 114). Vgl. zur „jurisdiction" auch Art. 1 EMRK, Art. 2 Abs. 1 IPbürgR.

116 Vgl. etwa EGMR (GK), Nr. 48787/99, § 333 (Moldova), §§ 387-394 (Russland) – *Ilaşcu and Others v. Moldova and Russia* (2004) (https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22appno%22:[%2248787/99%22],%22itemid%22:[%22001-61886%22]}). Siehe auch General Comment No. 36 (Article 6: right to life) vom 31.10.2018, UN Doc. CCPR/C/GC/36 vom 3.9.2019 (https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/261/15/PDF/G1926115.pdf?OpenElement), § 63. Die General Comments geben die Auffassung des UN-Menschenrechtsausschusses zur Interpretation des Art. 6 IPBPR wieder, sind aber nicht rechtsverbindlich. Eingehend Thomas Giegerich, Extraterritoriale Schutzwirkung von Grund- und Menschenrechten im globalen Mehrebenensystem: Kongruenz und Kohärenz für die *International Rule of Law*, sub VI.2., EuGRZ 50 (2023), 17 ff.

völkergewohnheitsrechtlich gilt.[117] Das heißt, egal was Russland erreicht, andere Völkerrechtssubjekte dürfen die Früchte der bösen Tat nicht anerkennen und auch nicht zur Aufrechterhaltung des illegalen Zustands beitragen. Deshalb wird die Krim bis heute als Staatsgebiet der Ukraine behandelt – von allen Staaten, für die das Völkerrecht Bedeutung hat. Schon die Krim-Resolution der UN-Generalversammlung von 2014 rief alle Staaten und Organisationen zur Nicht-Anerkennung auf, und nicht minder klar sind die beiden Resolutionen der Generalversammlung von 2022 und 2023 in diesem Punkt.[118]

Nicht-Anerkennung heißt: Es werden weder Pässe noch irgendwelche Dokumente aus der illegalen Entität anerkannt, völkerrechtliche Verträge des alten Staates bleiben anwendbar, Verträge des neuen werden nicht darauf erstreckt, Herkunftszertifikate des neuen Staates werden im Handel nicht anerkannt, u.s.w. Die Sache ist also ernst zu nehmen. Allerdings hängen die Menschen in den sogenannten „illegalen Entitäten“ oft wie Käfer zwischen Baum und Borke. Ihr tägliches Leben wird schwierig. Deshalb werden gewisse humanitäre Ausnahmen vom Prinzip der Nicht-Anerkennung, z.B. die Anerkennung von Heiratsurkunden, für notwendig gehalten.[119]

2. Verantwortlichkeit Deutschlands für Aktionen von Bündnispartnern, die von deutschem Staatsgebiet ausgehen

Kann Deutschland für militärische Maßnahmen von Bündnispartnern verantwortlich gemacht werden, die von deutschem Boden ausgehen? Ein Beispiel hierfür bieten die Drohneneinsätze der USA im Jemen zur gezielten Tötung von terrorverdächtigen Personen. Die Drohnen wurden aus den USA gesteuert, konnten aber wegen der Erdkrümmung nur mithilfe der Signalweiterleitung in Ramstein ihr Ziel erreichen. Angehörige getöteter Jeminiten klagten deshalb gegen Deutschland und forderten ein Verbot der weiteren Nutzung der Luftwaffenbasis für diese Zwecke. Zunächst gab zwar das OVG Münster der Leistungsklage statt, indem es eine entsprechende Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 GG

---

117 Vgl. Art. 5 (3) UNGA Definition of Aggression; UNGA Friendly Relations Declaration (Fn. 5), sub 1: „Kein durch Androhung oder Anwendung von Gewalt erreichter Gebietserwerb wird als rechtmäßig anerkannt werden.“

118 S.o. Fn. 52 f.

119 Siehe Richter (Fn. 45), 24 f., m.N.

ableitete.[120] Das Bundesverwaltungsgericht hielt jedoch das rein technische Übermittlungsgeschehen bei noch unklaren Völkerrechtsverstößen nicht für ausreichend.[121] Der Fall ist inzwischen beim Bundesverfassungsgericht anhängig.[122] Aus völkerrechtlicher Sicht ist nur zu sagen: Deutschland kann nach dem Recht der Staatenverantwortlichkeit auch mit der Bereitstellung seines Territoriums für bloß technische Zwecke Beihilfe zu einem Völkerrechtsdelikt leisten.[123]

3. ‚Sanktionen' gegen Russland und private Unterstützende der russischen Aggression

Schon seit 2014 haben die EU und weitere Staaten Sanktionen gegen Russland ergriffen, die nach dem Angriff 2022 erheblich intensiviert wurden.[124] Wirtschaftssanktionen sind allerdings nicht unproblematisch. Denn sie können die Prinzipien der Nicht-Intervention und Nicht-Einmischung in innere Angelegenheiten sowie die Freiheit des internationalen Handels und der Schifffahrt verletzen. Die UN-Generalversammlung hat aus diesen Gründen zuletzt 2022 mit 185 Jastimmen (!) das langjährige Wirtschaftsembargo gegen Cuba verurteilt.[125] Sind Russland und Cuba vergleichbar? Handelt es sich um einen Doppelstandard des Westens, der nach dem völkerrechtswidrigen Einmarsch der USA in den Irak im März 2003 keine Sanktionen ergriffen hatte?[126]

Die Gleichsetzung der Fälle führt in die Irre. Denn es gibt allenfalls ein Recht, aber keine Pflicht zur Sanktionierung. Ob davon gebraucht gemacht wird, liegt im politischen Ermessen.

---

120 OVG Münster, Urt. v. 19.3.2019, Az. 4 A 1361/15 (bei juris). Dazu Thomas Giegerich, Can German Courts Effectively Enforce International Legal Limits on US Drone Strikes in Yemen? ZEuS 2019, 601 ff.; Helmut Aust, US-Drohneneinsätze und die grundrechtliche Schutzpflicht für das Recht auf Leben, JZ 2020, 303 ff.

121 BVerwG, Urt. v. 25.11.2020, Az. 6 C 7.19 (www.bverwg.de/251120U6C7.19.0).

122 BVerfG, Az. 2 BvR 508/21.

123 Vgl. Giegerich (Fn. 120) unter Hinweis auf Art. 16 der Artikel über die Staatenverantwortlichkeit.

124 Siehe zur EU u.a. Verordnung (EU) Nr. 833/2014 des Rates vom 31.7.2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren, ABl. L 229 vom 31.7.2014, S. 1 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A32014R0833); Verordnung (EU) Nr. 692/2014 des Rates vom 23. Juni 2014 über Beschränkungen für die Einfuhr von Waren mit Ursprung auf der Krim oder in Sewastopol in die Union als Reaktion auf die rechtswidrige Eingliederung der Krim und Sewastopols durch Annexion, ABl. L 183, S. 9 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A32014R0692); Verordnung (EU) 2022/263 des Rates vom 23. Februar 2022 über restriktive Maßnahmen als Reaktion auf die Anerkennung, Besetzung oder Annexion bestimmter nicht von der Regierung kontrollierter ukrainischer Gebiete durch die Russische Föderation, ABl. L 42I, S. 77 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32022R0263).

125 UNGA Resolution A/RES/77/7 vom 3.11.2022 (Necessity of ending the economic, commercial and financial embargo imposed by the United States of America against Cuba) (https://undocs.org/A/RES/77/7). Siehe dagegen jedoch IGH in *Nicaragua II* (Fn. 7), § 245: kein Verstoß gegen das Interventionsverbot.

126 Dazu Florian Kriener, Sanktionen gegen Russland – Eine völkerrechtswidrige Intervention? Podcast vom 29.11.2022 (www.youtube.com/watch?v=53f9xUBlkpY).

Im Falle der Ukraine geht es um deren gewaltsame Eroberung zur Wiederherstellung eines Weltreichs, genannt „russische Welt“. Die massiven „Sanktionen“ (Gegenmaßnahmen) gegen Russland korrespondieren mit einer Verletzung des Völkerrechts, wie sie die Welt seit dem II. Weltkrieg nicht gesehen hat. Vergleichbare Absichten hatten die USA und ihre „Koalition der Willigen“ im Irakkrieg weder bekundet noch realisiert. Selbst wenn der Einmarsch in den Irak zum Zwecke des Sturzes der Regierung Hussein völkerrechtswidrig war[127] und Sanktionen gegen die intervenierenden Staaten angezeigt gewesen wären, folgte aus dem damaligen Unterlassen nichts für den heutigen Fall. Denn Sanktionen können nicht dadurch völkerrechtswidrig werden, dass sie in einem anderen Fall zu Unrecht oder in nur moralisch-politisch angreifbarer Weise mit Blick auf die Machtverhältnisse unterblieben sind.

Problematischer erscheinen die sogenannten „Smart Sanctions“ gegen natürliche und juristische Privatpersonen. Die Verordnung (EU) 269/2014 friert Vermögenswerte aller Art ein, wobei die Anzahl der Gelisteten unaufhörlich wächst.[128] Erfasst werden u.a. auch Akteure, die lediglich mit gelisteten Personen und Einrichtungen „*verbunden*“ sind. Nicht immer konnten die Entscheidungen des Rates dabei überzeugen. So entschied z.B. das Gericht der EU (EuG) im Falle der Mutter von Yevgenij Prigozhin, dass die erforderliche „Verbindung“ zu einer sanktionierten Person nicht allein durch verwandtschaftliche Nähe begründet werden könne. Es müsse darüber hinaus durch Fakten belegt sein, dass auch die eingefrorenen Vermögenswerte eine Beziehung zur sanktionierten Person hatten.[129]

Brisant ist die Frage, ob die eingefrorenen Vermögenswerte konfisziert werden dürften, um sie der Ukraine als Reparationsmittel zu übergeben. Soweit es Staatsvermögen von Russland und Belarus betrifft, geht die ganz h.M. davon aus, dass nur das Einfrieren und nicht die

---

127 S. etwa Christian Tomuschat, Völkerrecht ist kein Zweiklassenrecht, - Der Irak-Krieg und seine Folgen, Vereinte Nationen 2/2003, Nr. 2, 1. April 2003, 41 ff.

128 Verordnung (EU) Nr. 269/2014 des Rates vom 17. März 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen, ABl. L 78 vom 17.3.2014, S. 6 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=celex%3A32014R0269).

129 EuG, Urteil vom 8.3.2023, Rs. T-212/22 – *Violetta Prigozhina v. Rat der EU* (https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=de&jur=T&num=T-212/22&parties=&dates=error&docnodecision=docnodecision&allcommjo=allcommjo&affint=affint&affclose=affclose&alldocrec=alldocrec&docdecision=docdecision&docor=docor&docav=docav&docsom=docsom&docinf=docinf&alldocnorec=alldocnorec&docnoor=docnoor&docppoag=docppoag&radtypeord=on&newform=newform&docj=docj&docop=docop&docnoj=docnoj&typeord=ALL&domaine=&mots=&resmax=100&Submit=Rechercher).

dauerhafte Verwertung als Gegenmaßnahme gegen die Aggression erlaubt sei.[130] Das Problem liegt dabei nicht in der Unverletzlichkeit des Staatsvermögens als Folge der Staatenimmunität.[131] Denn eine erlaubte Gegenmaßnahme darf ihrerseits Völkerrecht verletzen. Das Problem liegt allein darin, dass Gegenmaßnahmen nur zur Erzwingung völkerrechtskonformen Verhaltens und nicht zum „Sofortvollzug" legitimieren. Der Verletzerstaat darf nur „Druck" durch andere Staaten erfahren, um die von ihm geschuldete Entschädigung für völkerrechtliches Unrecht selbst zu leisten (Art. 49 Abs. 1 i.V.m. Art. 31 ArtSV). Dadurch bleibt ihm das Recht, die dafür einzusetzenden Ressourcen selbst auszuwählen.

Könnte die Konfiskation russischen Staatsvermögens auf das Recht zur Selbstverteidigung gestützt werden? Argumentiert wird, dass Art. 51 UN-Charta auch den Einsatz *indirekter bzw. nicht-militärischer Mittel zur Selbstverteidigung* erlaube,[132] z.B. die Konfiskation russischen Staatsvermögens zum Zwecke der Finanzierung der Selbstverteidigung der Ukraine. Wenn sogar militärische Gewalt gegen Russland als kollektive Selbstverteidigung gerechtfertigt ist, sollte doch erst recht die bloße Konfiskation von Staatsvermögen – auch durch Drittstaaten – erlaubt sein. Immerhin steht der Angreiferstaat der ganzen Völkergemeinschaft gegenüber – „erga omnes" und zwingendermaßen – in der Pflicht, jegliche Aggression zu unterlassen. Staaten, die nur zur Konfiskation greifen, üben nicht mehr, sondern weniger Gewalt aus als ihnen kraft Selbstverteidigungsrecht erlaubt ist. Es handelt sich auch nicht um eine unzulässige Selbsthilfe, die das auf Erzwingung beschränkte System der Gegenmaßnahmen unterlaufen würde. Denn es geht nicht um Selbsthilfe zur Entschädigung der Folgen irgendeiner Völkerrechtsverletzung, sondern um Verteidigung: Die Konfiskation von Staatsvermögen des Angreiferstaates auf der Basis des Art. 51 UN-Charta *zu Zwecken der Verteidigung* ist völlig unabhängig von der daneben bestehenden

---

130 Juliane Kokott, EU Sanctions against Russia and the Rule of Law, ZEuS 1/2023, insbes. S. 6 f.; Dies., Financing Ukraine's reconstruction – Can the EU use Russian assets? – Part 1, UKuR 2022, 438 ff.; Christian Tietje, Zu den rechtlichen Grenzen, den Wiederaufbau der Ukraine durch Enteignungen zu finanzieren, Verfassungsblog vom 3.2.2023, insbes. S. 4 (https://verfassungsblog.de/enteignen-fur-den-wiederaufbau/).

131 Vgl. ICJ, Judgment of 3.2.2012 – *Jurisdictional Immunities of the State* (*Germany v. Italy, Greece Intervening* [Distomo case]) (www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/143/143-20120203-JUD-01-00-EN.pdf).

132 Russell Buchan, Non-forcible Measures and the Law of Self-Defence, ICLQ 72 (1/2023), 1 ff.; Kokott (Fn. 130), 7; Artem Ripenko, Should Third States Follow Ukraine's Lead and Confiscate Russian State Assets? Völkerrechtsblog vom 19.6.2023 (https://voelkerrechtsblog.org/de/should-third-states-follow-ukraines-lead-and-confiscate-russian-state-assets/).

Entschädigungspflicht für Völkerrechtsverletzungen zu sehen.[133] Deshalb greift auch der Hinweis auf die Staatenpraxis nicht, wonach Art und Ausmaß der Entschädigung üblicherweise durch Vereinbarung geregelt werden.[134] Eher ergibt sich ein politisches Problem daraus, dass die Berufung auf Selbstverteidigung auch bei der Konfiskation die Pflicht zur Einschaltung des Sicherheitsrates (Art. 51 Satz 2 UN-Charta) auslösen könnte.[135] Und davor schrecken die Unterstützerstaaten zurück, weil sie befürchten, zumindest in der öffentlichen Wahrnehmung als Kriegspartei zu gelten, auch wenn sie sich durch Konfiskationsakte im eigenen Hoheitsgebiet gerade nicht direkt an Kampfhandlungen beteiligen.[136] Zu erwägen wäre allerdings, ob die Anzeigepflicht bei gewaltfreien Verteidigungsmaßnahmen nicht teleologisch reduziert werden müsste, d.h. mangels Gewaltanwendung entfällt.

Soweit Privatvermögen konfisziert werden soll, müssen die Grund- und Menschenrechte beachtet werden. Eine entschädigungslose Enteignung[137] kommt allenfalls als Nebenfolge einer strafrechtlichen Verurteilung in Betracht,[138] etwa wegen der Verletzung oder Umgehung von Sanktionen. Diese Straftat wurde inzwischen in den Katalog des Art. 83 AEUV aufgenommen.[139] Nach einem Richtlinienvorschlag der EU-Kommission über die Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten sollen darunter auch Rechtsberatung,

---

133 So zutreffend Ripenko (Fn. 132).

134 So aber Tietje (Fn. 130), 4: Regelung in einem geordneten Verfahren mit dem Verletzerstaat erforderlich. Tietje verweist u.a. auf die von der EU unterstützte Resolution der UN-Generalversammlung zum Aufbau eines internationalen Schadensregisters ("Register of Damage"). Siehe UNGA resolution A/RES/ES-11/5 (Furtherance of remedy and reparation for aggression against Ukraine) vom 14.11.2022 (https://undocs.org/A/RES/ES-11/5).

135 So Kokott (Fn. 130), 7, auf der Basis der Annahme einer „indirekten Hilfe".

136 Zu diesem Erfordernis oben IV. mit Fn. 67.

137 S. aber Art. 17 GrCh: Enteignung nur gegen Entschädigung. Der EGMR hat in der Vergangenheit eine entschädigungslose Enteignung noch nur unter außergewöhnlichen Umständen in Betracht gezogen: EGMR Nrn. 9006/80 u.a., §§ 117, 120 – *Lithgow and Others v. UK* (1986) (https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22appno%22:[%229006/80%22],%22itemid%22:[%22001-57526%22]}); Nrn. 13092/87 u.a., § 71 – *Holy Monasteries v. Greece* (1994) (https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22appno%22:[%2213092/87%22],%22itemid%22:[%22001-57906%22]}).

138 Dazu Ursula von der Leyen, Konten, Yachten, Villen, Zentralbankgelder: Enteignung russischer Vermögenswerte für den Wiederaufbau der Ukraine? Legal Tribune Online vom 8.4.2023 (www.lto.de/recht/hintergruende/h/enteignung-russischer-vermoegenswerte-wiederaufbau-ukrainie-kommission/). S.a. Kokott (Fn. 130), 8 f.

139 Dazu Katja Rath/Darius Ruff, Der Zweck heiligt die Mittel – Eine Analyse des EU-Reformpakets zur Strafbarkeit bei Verstößen gegen EU-Sanktionen, EuZW 2022, 692 ff.

Vertrauensdienste und Steuerberatung fallen können.[140] Das kann man durchaus kritisch sehen.[141]

VII. Vom Wert des Völkerrechts in Kriegszeiten

Ist das Völkerrecht nach der Wiederkehr des Angriffskrieges am Ende?[142] Der IGH hält der vorschnellen Resignation allerdings Folgendes entgegen:

> *„Wenn ein Staat in einer Weise handelt, die prima facie mit einer anerkannten Regel unvereinbar ist, aber sein Verhalten mit Ausnahmen oder Rechtfertigungen verteidigt, die in der Regel selbst enthalten sind, dann hat diese Haltung, unabhängig davon, ob das Verhalten des Staates auf dieser Grundlage tatsächlich gerechtfertigt ist oder nicht, die Bedeutung, die Regel eher zu bestätigen als zu schwächen.“*[143]

Vielleicht sehen wir ja nur ein Zerrbild des Völkerrechts: Seine Verletzung erzeugt Lärm, seine Befolgung jedoch nicht.[144]

Die hier zu bewertende Situation hat einen unbestreitbaren Kern: Ein Mitgliedstaat der Vereinten Nationen, ein Staat mit hervorgehobener Verantwortung für den Weltfrieden, die Russische Föderation, ist in einen anderen souveränen Mitgliedstaat der Vereinten Nationen, die Ukraine, militärisch einmarschiert. Belastbare Fakten für einen am 24.2.2022 unmittelbar bevorstehenden „bewaffneten Angriff“ der Ukraine oder von NATO-Staaten mittels der Ukraine auf Russland gibt es nicht. An deren Stelle tritt ein Konglomerat von Beschuldigungen gegen den Westen, der die Vormacht erstrebe und Russlands Sicherheit gefährde, ergänzt durch vermeintlich historisch begründete Ansprüche und die in sich

---

140 Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Abschöpfung und Einziehung von Vermögenswerten, COM/2022/245 final vom 25.5.2022 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52022PC0245).

141 Siehe etwa Tietje (Fn. 130), 5 f.

142 Zur Frage einer Schädigung des Fundaments der internationalen Ordnung Christian Walter, Der Ukraine-Krieg und das wertebasierte Völkerrecht, JZ 2022, 473 ff.

143 IGH in *Nicaragua II* (Fn. 7), § 186: “*If a State acts in a way* prima facie *incompatible with a recognized rule, but defends its conduct by appealing to exceptions or justify-cations contained within the rule itself, then whether or not the State’s conduct is in fact justifiable on that basis, the significance of that attitude is to confirm rather than to weaken the rule.*” Mit speziellem Bezug zum Angriffskrieg gegen die Ukraine Uerpmann-Wittzack (Fn. 27), 21.

144 Vgl. Louis Henkin, How Nations Behave: Law and Foreign Policy, New York 2nd ed. 1979, 47: “It is probably the case that almost all nations observe almost all principles of international law and *almost all of their obligations almost all of the time*” (Hervorhebung im Original).

unplausible Behauptung einer humanitären Rettung von Menschen im Donbass. Der Fall ist völkerrechtlich klar.[145]

Und doch fällt die Liste der Vorwürfe und der Missachtung vermeintlich legitimer Interessen Russlands auf den fruchtbaren Boden aufstrebender Staaten des „Globalen Südens“ und des „Fernen Ostens“, induziert strategische Enthaltungen im Sicherheitsrat, gerade auch von Staaten mit großen Anteilen an der Weltbevölkerung,[146] und generiert neue Allianzen. Das Narrativ von der Missachtung russischer Interessen und einer möglichen Mitschuld des Westens beeinflusst auch Teile der öffentlichen Debatte in Deutschland, indem sie US-skeptische Grundhaltungen in der Gesellschaft wiederbelebt, die sich an Waffenlieferungen an die Ukraine oder Sanktionen gegen Russland entzünden.[147]

Es läuft aber etwas grundlegend falsch in dieser Diskussion. Denn die Fülle der Vorwürfe wegen vermeintlichen oder tatsächlichen Fehlverhaltens des Westens verunklart, auf was es für die Anwendung militärischer Gewalt allein ankommt: den „bewaffneten Angriff“ i.S.v. Art. 51 UN-Charta. Wer anstelle dieser Voraussetzung vermeintlich legitime Interessen eines Staates genügen lässt oder an solche Interessen anknüpft, um die Rechte des militärisch angegriffenen Staates und ihm beistehender Staaten zu relativieren, erreicht alles Andere als Frieden und internationale Gerechtigkeit. Denn wenn die Anwendung militärischer Gewalt zu territorialen Erfolgen führen kann, kehrt die Großmachtpolitik zurück und vernichtet die Basis der heutigen internationalen Ordnung, das Gewaltverbot. Interessen durchsetzen können nur mächtige Staaten, womöglich im Konzert mit anderen und zumeist auf Kosten der schwächeren. In genau diesem Sinne hatte Russland den USA angeboten, über das Schicksal der Ukraine, d.h. ohne die Ukraine über die beiderseitigen Einflusszonen in Europa zu verhandeln.[148] So handhabte es auch das „europäische Konzert“ der Großmächte nach dem Wiener Kongress von 1815.[149] Wollen wir dahin zurück? Das Gegenmodell ist das Prinzip

---

145 S.o. II. Siehe allerdings zu den Problemen der Konfliktbeendigung in diesem Fall Karsten Nowrot, Russlands Angriff auf die Ukraine: Vom Segen und Fluch des Völkerrechts bei der Suche nach Konfliktbeendigungsoptionen, UKuR 2022, 358 ff.

146 S.o. Fn. 52.

147 Siehe exemplarisch Alice Schwarzer/Sahra Wagenknecht, Manifest für den Frieden, Petition vom 10.2.2023, www.change.org/p/manifest-für-frieden.

148 Dazu Sabine Fischer, Moskaus Verhandlungsoffensive, Stiftung Wissenschaft und Politik, 22.12.2021 (www.swp-berlin.org/publikation/moskaus-verhandlungsoffensive).

149 Das europäische Konzert bezeichnete die Art und Weise der Konsultationen und Kooperation der europäischen Großmächte zur Beilegung oder Bekämpfung von internationalen Krisen bzw. Beendigung oder

der souveränen Gleichheit *aller* Staaten (Art. 2 Ziff. 1 UN-Charta), der starken wie der schwachen, und damit die regel-, nicht interessenbasierte internationale Ordnung. Das Fundament dieser Ordnung ist das Gewaltverbot (Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta), die „kopernikanische Wende“ des modernen Völkerrechts.

Die Mitgliedstaaten der Vereinten Nation mögen vielfältige Gründe haben, dem angegriffenen Staat im Falle einer „full-scale invasion“, der maximalen Form des bewaffneten Angriffs, unmittelbaren Beistand zu versagen oder sich Sanktionen nicht anzuschließen. Es mag sogar Gründe geben, verurteilenden Resolutionen der UN-Gremien selbst im Falle der Aggression wegen bestimmter Formulierungen nicht zuzustimmen. Im Übrigen kann es aber *weder Enthaltung noch Neutralität* geben. Denn es geht hier um den essentiellen Kern der Völkerrechtsordnung. *Beim Angriffskrieg ist Schweigen nicht genug*, sondern besteht eine Pflicht jedes UN-Staates, aktiv zur Verteidigung des Aggressionsverbots beizutragen. Wenn die Mitgliedstaaten gemäß Art. 2 UN-Charta „im Verfolg der in Artikel 1 dargelegten Ziele“ handeln (müssen), beinhaltet dies, sich praktisch und effektiv um den Weltfrieden zu bemühen.[150] Jeder Mitgliedstaat unterliegt einer Treue- und Loyalitätspflicht gegenüber den Zielen der Charta, damit alle anderen Mitgliedstaaten, so auch die Ukraine, ihre Rechte voll genießen können (Art. 2 Abs. 2 UN-Charta). Diese Loyalitätspflicht setzt der politischen Willkür Grenzen.[151]

Handelt es sich um einen schwerwiegenden Bruch des Völkerrechts wie insbesondere den Angriffskrieg müssen alle Staaten kooperieren, um die Verletzung zu beenden (Art. 41 Abs. 1 AStV). Keinem Staat werden bestimmte Maßnahmen vorgeschrieben. Verlangt ist aber eine „angemessene Reaktion“ (*appropriate response*),[152] mit dem Ziel, die souveräne Gleichheit des angegriffenen Staates und seinen daraus fließenden Anspruch auf territoriale Unversehrtheit und politische Unabhängigkeit wiederherzustellen. Im Falles des schweren Völkerrechtsbruches (*serious breach*) schlägt die latente Loyalitätspflicht in eine akute Handlungspflicht um.

Verhütung von Kriegen. Siehe Winfried Baumgart, Vom europäischen Konzert zum Völkerbund. Friedensschlüsse und Friedenssicherung von Wien bis Versailles, Darmstadt 1974, 1.

150 Andreas Paulus, in: Bruno Simma u.a. (Hrsg.), The Charter of the United Nations, Commentary, Bd. I: 3. Aufl. 2012, Art. 2 Rn. 13 m.N.

151 Vgl. Robert Kolb, in: Simma u.a., UN Charter Commentary (Fn. 148), Art. 2 (2), Rn. 23 m.N.

152 Vgl. die Kommentierung zu Art. 41 AStV, in: Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with Commentaries, 2001, § 3, abrufbar bei der International Law Commission: (https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf).

Daraus folgt: Mitgliedstaaten, die sich jeder Verurteilung des Angriffs entziehen, sich offensiv heraushalten, die Nachteile auf Seiten der sanktionierenden Staaten zum eigenen Vorteil ausnutzen oder gar den Angreiferstaat in seinem Tun bestärken, verletzen ihre Pflicht, die Vereinten Nationen aktiv darin zu unterstützen, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren und zu diesem Zweck wirksame Kollektivmaßnahmen zu treffen (Art. 2 i.V.m. Art. 1 UN-Charta). Der Gestaltungsspielraum der einzelnen Staaten ist denkbar weit. Doch endet er am Sich-Verweigern, erst recht aber an Maßnahmen, die der Pflicht zur Kooperation zwecks Unterbindung der Aggression zuwiderlaufen. Werden die freundschaftlichen Beziehungen mit dem Aggressorstaat während des laufenden Angriffskriegs sogar noch intensiviert und erleichtert diese Intensivierung die Fortsetzung der Aggression,[153] handelt es sich um mehr als bloßes Zuwiderhandeln gegen Loyalitäts- bzw. Kooperationspflichten der Vereinten Nationen. Solches Verhalten stellt eine politische (gegebenenfalls auch wirtschaftliche oder militärische) Unterstützung des Aggressors und damit eine *Beihilfe zur Aggression* dar (Art. 16 AStV i.V.m. Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta).

[153] Vgl. die Kommentierung zu Art. 16 AStV (Fn. 150), insbes. § 9 (speziell zu Menschenrechtsverletzungen): "… the particular circumstances of each case must be carefully examined to determine whether the aiding State by its aid was aware of and intended to facilitate the commission of the internationally wrongful conduct."