

Der rechtliche Umgang der Weltgemeinschaft mit Aggressionen einzelner Staaten

1996 trat die Russische Föderation dem Europarat bei. Der Europarat ist Europas führende Organisation für Menschenrechte. Alle Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die Menschenrechte der EMRK zu garantieren. Zudem ist die Russische Föderation einer der 193 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen und Ständiges Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Die Hauptziele der Vereinten Nationen sind der Schutz der Menschenrechte, die Wahrung des Weltfriedens und die internationale Sicherheit. Seit dem 24.2.2022 werden die Ziele schwer angegriffen.

Die aktuelle Krise offenbart, wie komplex die internationalen Verflechtungen und die völkerrechtlichen Zusammenhänge sind. Wir haben Prof. Dr. Mehrdad Payandeh, LL. M. (Yale), einige Fragen gestellt, die dabei helfen, die aktuellen Geschehnisse völkerrechtlich einzuordnen.

Payandeh ist Inhaber des Lehrstuhls Öffentliches Recht II (Internationales Recht, Europarecht und Öffentliches Recht) an der Bucerius Law School in Hamburg und ständiger Mitarbeiter der JuS-Rechtssprechungsübersicht.



Prof. Dr. Mehrdad Payandeh, LL. M.

► **Generalversammlung der VN:** Die Generalversammlung bildet als Plenar- und Repräsentativorgan das organisatorische Zentrum der Vereinten Nationen und ist das einzige Hauptorgan, in dem alle Mitgliedstaaten vertreten sind (Art. 9 I UN-Charta). Nach Art. 18 UN-Charta verfügt jeder Mitgliedstaat über eine Stimme, Beschlüsse werden mit der Mehrheit der anwesenden Mitglieder gefasst, mit Ausnahme von Beschlüssen über „wichtige Fragen“, die einer Zweidrittelmehrheit bedürfen. (S. Payandeh JuS 2012, 506 (507))

Sicherheitsrat der VN: Der Sicherheitsrat besteht aus fünfzehn Mitgliedern, von denen China, Frankreich, Russland, das Vereinigte Königreich sowie die USA ständige Mitglieder sind (Art. 23 I UN-Charta). Die weiteren zehn Mitglieder werden von der Generalversammlung für jeweils zwei Jahre gewählt, wobei auf

eine ausgewogene geografische Verteilung der Sitze geachtet wird (Art. 23 I 3, II UN-Charta). (S. Payandeh JuS 2012, 506 (507))

Europarat: Der Europarat ist eine zwischenstaatliche Organisation, die den Schutz und die Stärkung der Einheit und der Zusammenarbeit aller europäischen Staaten zum Ziel hat. Alle Mitgliedstaaten der EU sind – im Gegensatz zur Union – zugleich Mitgliedstaaten des Europarats. (S. dazu Callies/Ruffert/Schmalenbach, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 220 Rn. 17, 18; Streinz/Kokott, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 220 Rn. 62 ff.)

IGH: Der IGH ist das Hauptrechtsprechungsorgan der Vereinten Nationen (Art. 92 UN-Charta). Er ist ausschließlich für Streitigkeiten zwischen Staaten zuständig (Art. 34 I IGH-Statut), weder für UN-interne Organstreitverfahren noch für Beschwerden von Individuen ist der Rechtsweg zum IGH eröffnet. Die Zuständigkeit des IGH im konkreten Streitfall setzt nach Art. 36 IGH-Statut die Zustimmung aller am Gerichtsverfahren beteiligten Staaten voraus. (S. Payandeh JuS 2012, 506 (508))

UN-Charta, EMRK, Genfer Konventionen – in welchem Verhältnis stehen die völkerrechtlichen Normen zueinander (insbesondere im Zusammenhang mit bewaffneten Konflikten)?

Payandeh: Mit Blick auf bewaffnete Konflikte unterscheidet das Völkerrecht zwei Fragen: Die Frage, ob ein Staat militärische Gewalt gegen einen anderen Staat ergreifen darf, das sog. *ius ad bellum*, ist in der UN-Charta geregelt mit dem Gewaltverbot des Art. 2 Ziff. 4, dem Selbstverteidigungsrecht nach Art. 51 und den Kompetenzen des Sicherheitsrats nach Kap. VII der UN-Charta. Unabhängig von der Frage, ob der Einsatz militärischer Gewalt dem Grunde nach völkerrechtskonform ist, regelt das humanitäre Völkerrecht die Art und Weise der Kriegsführung und die Frage legitimer Kriegsziele, also das „Wie“ des bewaffneten Konflikts. Die wesentlichen Regeln dieses sog. *ius in bello* ergeben sich dabei unter anderem aus den vier Genfer Konventionen von 1949 und zwei Zusatzprotokollen von 1977. Vor diesem Hintergrund ist die Frage, welche Rolle der EMRK im Rahmen eines bewaffneten Konflikts zukommt, gar nicht so leicht zu beantworten: Da das humanitäre Völkerrecht spezielle Regeln für bewaffnete Konflikte enthält, könnte man auf die Idee kommen, dass das *ius in bello* als *lex specialis* die

allgemeinen Menschenrechte und damit auch die EMRK komplett verdrängt. Auf der anderen Seite enthält die EMRK selbst, etwa in Art. 15, Andeutungen dahingehend, dass Verpflichtungen der Konvention auch im Krieg bestehen. Der EGMR vertritt daher, im Einklang mit anderen internationalen Gerichten und Institutionen wie dem Internationalen Gerichtshof und dem UN-Menschenrechtsausschuss, einen vermittelnden Ansatz, indem er einerseits von der grundsätzlichen Anwendbarkeit der EMRK im bewaffneten Konflikt ausgeht, diese dann aber andererseits im Lichte der Regelungen und Wertungen des humanitären Völkerrechts auslegt. Wesentliche Bedeutung kommt dann im Rahmen eines internationalen bewaffneten Konflikts allerdings der Frage der extraterritorialen Geltung der EMRK zu: Insofern ist der EGMR, wie zuletzt in der Entscheidung im Fall *Georgien ./. Russland (II)* von 2021 gezeigt, eher zurückhaltend und misst insbesondere Maßnahmen eines Staates auf dem Gebiet eines anderen Staates während der aktiven Kampfhandlungen grundsätzlich nicht am Maßstab der EMRK.

Welche Überlegungen stehen aus der Perspektive des EGMR hinter dieser Entscheidung, die extraterritoriale Geltung der EMRK auf die Ausübung von Hoheitsgewalt zu beschränken?

Payandeh: Der EGMR selbst begründet die Zurückhaltung mit den Besonderheiten eines bewaffneten Konflikts: der Vielzahl der Opfer und Vorfälle, die untersucht werden müssten, den Schwierigkeiten im Rahmen der Beweiserhebung und Beweiswürdigung sowie der Tatsache, dass bewaffnete Konflikte primär von den Regelungen des humanitären Völkerrechts erfasst werden, für deren Auslegung und Anwendung der EGMR nicht unmittelbar zuständig ist. Darüber hinaus gibt es freilich noch weitere, naheliegende Erklärungen: Entsprechende Verfahren sind enorm aufwändig und beanspruchen daher erhebliche Ressourcen des ohnehin notorisch überlasteten Gerichtshofs. Sie dauern lange, und die Chancen, dass ein in einen bewaffneten Konflikt involvierter Staat sich von der Feststellung einer Konventionsverletzung beeindrucken lässt, sind gering. Zudem besteht die Gefahr, dass der Gerichtshof in ebenso hochpolitische wie völkerrechtlich schwierig zu beurteilende militärische Konflikte involviert wird: Es ist sicherlich kein Zufall, dass der restriktive Ansatz des EGMR im Fall *Banković* entwickelt wurde, der nicht nur den kontroversen militärischen Einsatz der NATO im Jugoslawien-Konflikt betraf,

sondern auch im Dezember 2001 entschieden wurde, also kurz nach den Anschlägen vom 11.9.2001 und nach Beginn der militärischen Intervention *Operation Enduring Freedom* in Afghanistan, an der sich zahlreiche europäische Staaten beteiligten.

Welche Folge hat ein Ausschluss Russlands aus dem Europarat für Verfahren vor dem EGMR?

Payandeh: Bislang hat das Ministerkomitee des Europarats die Mitgliedschaft Russlands nur vorläufig suspendiert, aber es steht zu vermuten, dass dies nur einen Zwischenschritt auf dem Weg zum Ausschluss Russlands darstellt. Denkbar ist auch, dass Russland aus eigenem Entschluss aus dem Europarat austreten wird. Für diesen Fall sieht Art. 58 III EMRK vor, dass Russland auch als Vertragspartei aus der EMRK ausscheidet. Allerdings heißt das nicht, dass der EGMR dann seine Zuständigkeit für Verfahren im Zusammenhang mit dem Ukraine-Konflikt verliert: Nach Art. 58 II EMRK bestehen die Verpflichtungen aus der EMRK bis zum Wirksamwerden des Ausscheidens fort. Das heißt, dass der Ausschluss oder die Kündigung keine Auswirkungen auf anhängige Verfahren gegen Russland vor dem EGMR hätten, und es könnten wohl auch danach noch Verfahren gegen Russland eingeleitet werden, soweit diese sich auf Handlungen beziehen, die vor dem Wirksamwerden des Ausscheidens vorgenommen wurden. Allerdings stellt sich die Frage, welche Bedeutung entsprechenden Verfahren noch zukommen könnte und welche Wirkungen die Feststellung von Konventionsverstößen durch den EGMR hätte: Russland hat schon in den vergangenen Jahren die Befolgung von Entscheidungen des EGMR verweigert. Es steht nicht zu vermuten, dass sich das nach dem Ausscheiden aus der EMRK ändern würde. Und das Ausscheiden aus dem Europarat bedeutete zugleich, dass der Mechanismus für die Überwachung und Durchsetzung von Entscheidungen des EGMR – die Involvierung des Ministerkomitees des Europarats nach Art. 46 II–V EMRK – weitgehend leerliefe.

In der VN-Vollversammlung wurde der russische Angriff auf die Ukraine mit großer Mehrheit verurteilt. Im Sicherheitsrat ist eine gegen den Einmarsch gerichtete Resolution gescheitert. Welche Konsequenzen haben die Beschlüsse der VN-Institutionen ganz allgemein?

Payandeh: Die UN-Charta weist dem Sicherheitsrat die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu (Art.

24 I UN-Charta). Seine Entscheidungen sind völkerrechtlich verbindlich und von den Mitgliedstaaten zu befolgen (Art. 25 UN-Charta). Kapitel VII der Charta sieht dabei vor, dass der Sicherheitsrat die erforderlichen Maßnahmen beschließt, um auf Friedensbedrohungen und Aggressionen zu reagieren. Dieser Mechanismus unterliegt bekanntlich dem Veto-Recht der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats und versagt daher insbesondere, wenn eine Angriffshandlung von einem der *Permanent Five* ausgeht. In dieser Situation stellt sich die Frage nach den Handlungsmöglichkeiten der Generalversammlung, in der alle 193 UN-Mitgliedstaaten gleichberechtigt vertreten sind und die ihre Beschlüsse regelmäßig mit einfacher Mehrheit trifft, ohne dass die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats ein Veto einlegen können. Nach der UN-Charta kann sich auch die Generalversammlung mit Fragen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit befassen (Art. 11 UN-Charta), allerdings kommt dem Sicherheitsrat hierbei der Vorrang zu (Art. 12 UN-Charta). Für den Fall, dass der Sicherheitsrat aufgrund des Veto-Rechts blockiert ist und seine Verantwortung nicht wahrnehmen kann, beansprucht die Generalversammlung allerdings nach der sog. *Uniting for Peace*-Resolution von 1950 die Befugnis für sich, Empfehlungen zu konkreten Konflikten auszusprechen. Diese sind dann allerdings nicht völkerrechtlich verbindlich. Militärische Maßnahmen könnte die Generalversammlung auch nicht autorisieren, sondern allenfalls empfehlen; diese müssten sich dann auf einen anderen völkerrechtlichen Rechtfertigungsgrund wie insbesondere das Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung nach Art. 51 UN-Charta stützen lassen. Einem Beschluss der Generalversammlung kommt aber erhebliche politische Bedeutung zu, sie legitimiert das Handeln von Staaten, die im Einklang mit den Empfehlungen handeln.

Was bedeutet das für die aktuelle Lage?

Payandeh: Im Fall der russischen Aggression gegenüber der Ukraine ist der Sicherheitsrat aufgrund des Veto-Rechts Russlands weitgehend handlungsunfähig. Die anderen Mitglieder können zwar noch Resolutionsentwürfe einbringen, das hat aber eher symbolische Bedeutung. Diskussionen darüber, ob die Russische Föderation überhaupt in legitimer Weise den nach der UN-Charta der Sowjetunion zugewiesenen Sitz im Sicherheitsrat beanspruchen kann, sowie über eine etwaige Pflicht Russlands, sich als Streitpartei bei Abstimmungen zu enthalten, sind insofern verständlich, führen aber angesichts

der klaren und ständigen Praxis im Sicherheitsrat nicht wirklich weiter.

Vor diesem Hintergrund ist es umso bedeutsamer, dass die Generalversammlung am 2.3.2022 mit einer Mehrheit von 141 Stimmen bei 5 Gegenstimmen und 35 Enthaltungen die russische Aggression in deutlichen Worten verurteilt und als Verletzung des Gewaltverbots qualifiziert hat. Damit hat die Generalversammlung jeglichen Versuch Russlands, die Militärintervention völkerrechtlich zu rechtfertigen, klar zurückgewiesen. Aufgrund der Autorität der Generalversammlung hat eine solche Entscheidung auch jenseits der Frage ihrer konkreten völkerrechtlichen Wirkung große Bedeutung: Sie legitimiert Sanktionen und Gegenmaßnahmen, die Staaten in Reaktion auf den Angriff Russlands ergreifen. Mit der Feststellung der Völkerrechtswidrigkeit des Angriffs steht auch fest, dass Staaten eine etwaige Annexion ukrainischen Territoriums durch Russland nicht anerkennen dürfen. Sollte es zur Bildung einer ukrainischen Exil-Regierung kommen, würde die Entscheidung der Generalversammlung auch maßgeblich zu deren Legitimation beitragen.

EGMR, IGH (UN-Gericht), IStGH (Weltstrafgericht) – inzwischen sind all diese Gerichte mit dem russischen Einmarsch in die Ukraine befasst. Doch was genau können diese Verfahren bewirken? Welchen Entscheidungen kommt Bindungswirkung zu und was bedeutet das dann faktisch?

Payandeh: Die unmittelbaren Auswirkungen gerichtlicher Verfahren im Zusammenhang mit dem Angriff Russlands auf die Ukraine muss man wohl realistischerweise als eher gering einschätzen. Vor dem EGMR ist eine Staatenbeschwerde der Ukraine gegen Russland erhoben worden – mittlerweile die zehnte – sowie eine Vielzahl von Individualbeschwerden. Der EGMR hat Russland im Rahmen von vorläufigen Maßnahmen auch bereits aufgefordert, insbesondere Angriffe gegen die Zivilbevölkerung und zivile Objekte zu unterlassen. Diese Entscheidung ist völkerrechtlich ebenso verbindlich wie Entscheidungen, die der EGMR in der Hauptsache treffen wird. Aber die Aussichten, dass sich Russland hiervon beeindruckt lassen wird, sind doch eher gering.

Im Verfahren vor dem IGH stellt sich bereits die Frage der Zuständigkeit des Gerichtshofs. Diese Zuständigkeit besteht nicht automatisch für alle UN-Mitgliedstaaten, sondern setzt eine allgemeine Unterwerfungserklärung voraus, die weder Russland noch die Ukraine abgegeben haben, oder die Anerkennung der Zuständigkeit ad hoc für den

konkreten Fall, was von Russland nicht zu erwarten ist. Die dritte Möglichkeit, die Zuständigkeit des IGH zu begründen, besteht in einer sog. *kompromissarischen Klausel*, also einer Vorschrift in einem völkerrechtlichen Vertrag, die für Streitigkeiten über den Vertrag die Zuständigkeit des IGH begründet. Eine solche Klausel enthält die Völkermordkonvention, die in Art. IX die Zuständigkeit des IGH für Streitigkeiten zwischen den Vertragsstaaten hinsichtlich der Auslegung, Anwendung oder Durchführung der Konvention begründet. Auf dieser Grundlage hat die Ukraine vor dem IGH ein Verfahren gegen Russland eingeleitet, in dem sie darauf abstellt, dass Russland den Angriff auf die Ukraine unter anderem mit einem angeblichen Völkermord in Donezk und Luhansk in der Ost-Ukraine zu rechtfertigen versucht. Vor dem IGH will die Ukraine nun festgestellt wissen – und das ist prozesstaktisch durchaus kreativ –, dass dieses Vorbringen keine völkerrechtliche Grundlage für den russischen Angriff darstellt. Die Ukraine hat beim IGH zugleich die Anordnung vorläufiger Maßnahmen beantragt, über die der IGH am 7.3.2022 eine mündliche Verhandlung durchgeführt hat. Die Präsidentin des IGH hat Russland zudem im Rahmen einer sog. *Urgent Communication* aufgefordert, sich so zu verhalten, dass etwaige Anordnungen des IGH angemessene Wirkungen entfalten können. Sowohl die Anordnung vorläufiger Maßnahmen als auch die Entscheidung des IGH in der Hauptsache wären völkerrechtlich verbindlich. Ihre Bedeutung bestünde in der weiteren autoritativen Feststellung der Völkerrechtsverletzung durch Russland. Eine unmittelbare Befolgung durch Russland erscheint hingegen nicht wahrscheinlich. Russland ist schon der mündlichen Verhandlung vor dem IGH ferngeblieben. Und auch die zwangsweise Durchsetzung einer Verurteilung durch den IGH scheidet aus, da die UN-Charta die Zuständigkeit hierfür dem Sicherheitsrat zuweist (Art. 94 II UN-Charta), so dass Russland etwaige Vorstöße anderer Staaten mit einem Veto unterbinden könnte.

Vor dem IStGH schließlich geht es nicht um die Verantwortlichkeit Russlands als Staat, sondern um die völkerstrafrechtliche Verantwortlichkeit von Individuen. Der Chefankläger des IStGH hat bereits angekündigt, dass er Ermittlungen wegen der Situation in der Ukraine einleiten wird, wobei er von zahlreichen Vertragsparteien des Römischen Statuts über den IStGH unterstützt wird. Das wirft die Frage auf, inwieweit überhaupt die Zuständigkeit des IStGH für Handlungen im Rahmen des Konflikts zwischen Russland und der Ukraine begründet ist. Denn

jenseits einer Verweisung durch den Sicherheitsrat besteht die Zuständigkeit nach dem Römischen Statut nur für Handlungen, die auf dem Gebiet eines Vertragsstaats oder von Personen mit der Staatsangehörigkeit eines Vertragsstaats vorgenommen werden (Art. 12 II IStGH-Statut). Und weder Russland noch die Ukraine sind Vertragsparteien des Römischen Statuts. Die Ukraine hat allerdings von der auch Nicht-Vertragsparteien eingeräumten Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Zuständigkeit des IStGH *ad hoc* anzuerkennen (Art. 12 III IStGH-Statut). Damit ist grundsätzlich die Zuständigkeit des Gerichtshofs für auf dem Territorium der Ukraine begangene völkerstrafrechtliche Verbrechen begründet. Das umfasst insbesondere Kriegsverbrechen, also schwere Verletzungen des humanitären Völkerrechts wie Angriffe gegen die Zivilbevölkerung. Hierfür können ebenso einzelne Soldatinnen und Soldaten verantwortlich gemacht werden wie Vorgesetzte bis hin zu Regierungsmitgliedern und zum Präsidenten. Auf Immunität, die Staatsoberhäuptern und bestimmten Regierungsmitgliedern kraft Völkerergewohnheitsrechts zukommt, kann man sich vor dem IStGH grundsätzlich nicht berufen. Wenig Aussicht auf Erfolg hat allerdings der Versuch, russische Amtsträger und insbesondere den Präsidenten für den Angriff auf die Ukraine als solchen vor dem IStGH zur Verantwortung zu ziehen. Das Römische Statut kennt zwar das Verbrechen der Aggression, aber die Vertragsparteien haben die Zuständigkeit des IStGH insofern restriktiver ausgestaltet als hinsichtlich anderer völkerstrafrechtlicher Verbrechen: Die Verfolgung des Verbrechens der Aggression ist auf Angriffe, die von einem Vertragsstaat ausgehen, beschränkt und damit gegenüber Russland ausgeschlossen.

Das Interview haben wir am 8.3.2022 geführt.

© Foto: Bucerius Law School

www.JuS.de

► **Zur Einführung und Vertiefung in der JuS:** Payandeh Einführung in das Recht d. Vereinten Nationen, JuS 2012, 506; Payandeh Anm. zu EGMR, BeckRS 2021, 389, JuS 4/2022; Schäfer Humanitäres VölkerR in Zeiten d. internationalen Terrorismus, JuS 2015, 218; Schmahl Das Verhältnis d. dt. Rechtsordnung zu Regeln d. VölkerR, JuS 2013, 961; Schmahl Die völkerrechtsdogmat. Einordnung internationaler Menschenrechtsverträge, JuS 2018, 737; Riemer/Berger Einführung in den internat. Schutz d. Menschenrechte, JuS 2022, 216.