

Die Reaktion der Staatengemeinschaft auf den russischen Angriffskrieg

Reformbedarfe und Stärkung des Gewaltverbots

Jona Höni / Grischa Jost

1 Einleitung

Was der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine für die internationale Ordnung bedeutet, ist seit dessen Beginn im Februar 2022 bereits vielfach diskutiert worden. Ohne Frage stellt ein bewaffneter Konflikt mitten in Europa, losgetreten von einem Staat, der zudem auch noch ständiges Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN) ist, das Friedenssicherungsrecht vor immense Herausforderungen. Mit dem Überfall auf die Ukraine hat Russland die zentrale Norm des Friedenssicherungsrechts, das Gewaltverbot aus Artikel 2 IV VN-Charta verletzt. Die von Russland vorgebrachten Rechtfertigungsversuche vermögen dies nicht zu ändern.¹ Nicht ohne Grund bezeichneten die Organisatoren der Demonstration in Berlin anlässlich des Jahrestages des russischen Überfalls am 24. Februar 2023 diesen deshalb als „Frontalangriff auf das Völkerrecht und die europäische Friedensordnung“.²

Auf den ersten Blick könnte man den russischen Angriff und die internationale Reaktion darauf als nachhaltige Schwächung des Gewaltverbots deuten. Zum Teil ist unter Politikwissenschaftler:innen sogar schon von einer „Rückkehr zu klassischer Machtpolitik“ die Rede und gleichzeitig wird „das Projekt der universalen Werte und Normen“ für gescheitert erklärt.³ Denkbar ist allerdings auch eine optimistischere Perspektive: Für den Fortbestand einer Rechtsordnung ist die Reaktion auf den Normbruch bedeutsamer als der Normbruch selbst. Die Geltung des Friedenssicherungsrechts, insb. des Gewaltverbots wurde durch den russischen Angriff nicht *per se* in Frage gestellt – vielmehr hat die Staatengemeinschaft die praktisch möglichen Reaktionen weitestgehend

1 Siehe z.B.M. Milanovic, What is Russia's Legal Justification for Using Force against Ukraine?, EJIL:Talk!, 24.02.2022, <https://www.ejiltalk.org/what-is-russias-legal-justification-for-using-force-against-ukraine/> (abgerufen am 10.07.2023).

2 R. Fücks, Das Ungeheurliche nicht hinnehmen – Demonstrationen und Kundgebung zum Jahrestag des russischen Überfalls, Zentrum Liberale Moderne, 06.02.2023, https://libmod.de/demonstrationsaufruf_24-feb/ (abgerufen am 10.07.2023).

3 Augsburgener Allgemeine, Interview: Historiker Münkler, 04.06.2022, <https://www.augsburger-allgemeine.de/politik/interview-historiker-muenkler-wir-erleben-eine-rueckkehr-zur-klassischen-machtpolitik-id62899276.html> (abgerufen am 10.07.2023).

A. Der Ukraine-Konflikt und besondere Bereiche des Völkerrechts

ausgeschöpft und dadurch die Normgeltung bekräftigt. In Anbetracht der Tatsache, dass nun seit mehr als einem Jahr ein Ende der Kampfhandlungen noch nicht erreicht werden konnte, drängen sich dennoch Fragen hinsichtlich eines Reformbedarfs auf. Es soll daher im Folgenden insbesondere die Frage, wie internationale Organisationen auf zukünftige Normverstöße unterschiedener reagieren können, diskutiert werden.

Die VN sind als universelles System kollektiver Sicherheit *der* zentrale Akteur im Friedenssicherungssystem der Nachkriegsordnung. Deshalb kann die Reaktion der Organe der VN als „Indikator dafür gesehen werden, wie es um das Völkerrecht bestellt ist“.⁴ Regionale Organisationen tragen indes ebenfalls maßgeblich zur Durchsetzung des Friedenssicherungsrechtes bei. Zentrale Akteure sind insb. die Europäische Union (EU) wegen ihrer Wirtschaftsmacht und die North Atlantic Treaty Organization (NATO) aufgrund ihrer Abschreckungswirkung. Um also eine Aussage darüber zu treffen, wie die internationale Gemeinschaft auf den russischen Angriff reagiert hat, sollten neben den VN (2) auch regionale Organisationen, die EU (3.1), die NATO (3.2) und die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) (3.3), berücksichtigt werden.

2 Die Rolle der Vereinten Nationen

Wegen ihrer besonderen Stellung im Friedenssicherungsrecht waren die Bemühungen der Hauptorgane der VN, zum Frieden in der Ukraine beizutragen, umfangreich. Im Folgenden soll deswegen erläutert und bewertet werden, inwiefern der Sicherheitsrat, die Generalversammlung, der Internationale Gerichtshof sowie der Generalsekretär der VN tätig geworden sind, um zur Durchsetzung des Gewaltverbots beizutragen und welcher Reformbedarf sich aus etwaigen Defiziten ergibt.

2.1 Der Sicherheitsrat

Nach Artikel 24 I VN-Charta trägt der Sicherheitsrat die „Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens“ und ist dementsprechend das wichtigste Organ, wenn es darum geht, einem militärischen Konflikt Einhalt zu gebieten. Allgemein bekannt ist aber auch, dass ein Entschluss im Sicherheitsrat gemäß Artikel 27 III VN-Charta nicht gegen den Willen eines der fünf ständigen Mitglieder (den sog. P5, bestehend aus den USA, China, Frankreich, dem Vereinigten Königreich und der Russischen Föderation) zustande kommen kann. Dieses Veto-Recht hat ein entschiedenes Vorgehen des Sicherheitsrates gegen Russland *de facto* unmöglich gemacht.

4 F. Lange, Ukraine Krieg: Verliert das Völkerrecht an Bedeutung?, Legal Tribune Online, 03.09.2022, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/voelkerrecht-krise-russland-ukraine-krieg-un-vereinten-nationen-bedeutung/> (abgerufen am 10.07.2023).

Zwei Tage nach dem russischen Überfall ist ein Resolutionsentwurf des Sicherheitsrates, der verlangte, dass „die Russische Föderation ihre Streitkräfte sofort, vollständig und bedingungslos aus dem Hoheitsgebiet der Ukraine innerhalb ihrer international anerkannten Grenzen abzuziehen hat“⁵ wenig überraschend am Einspruch Russlands gescheitert. In der Folge war der Sicherheitsrat entsprechend auch daran gehindert, weitere Maßnahmen nach Kapitel VII der VN-Charta, insbesondere Wirtschaftssanktionen nach Artikel 41, vorzunehmen. Erst drei Monate nach Kriegsbeginn gelang es dem Sicherheitsrat, sich auf eine Erklärung in Bezug auf die Ukraine zu einigen, in der „die nachdrückliche Unterstützung für die Bemühungen des Generalsekretärs bei der Suche nach einer friedlichen Lösung“⁶ ausgesprochen wurde. Auch eine Resolution Ende September 2022,⁷ welche die versuchte Annexion ukrainischer Gebiete durch Russland als illegal verurteilen sollte, scheiterte am russischen Veto.

Interessant ist bei diesen gescheiterten Beschlüssen allerdings das Stimmverhalten der übrigen Mitglieder des Sicherheitsrates. Bei jeder dieser Abstimmungen war es allein Russland, das gegen die vorgeschlagenen Resolutionen stimmte, während sich insbesondere China und Indien jeweils enthielten. Jedenfalls offene Unterstützung für die Verletzung des Gewaltverbots und der Souveränität der Ukraine hat Russland im Sicherheitsrat bislang also nicht erfahren.

Dennoch muss konstatiert werden, dass Maßnahmen nach Kapitel VII, wie sie die VN-Charta vorsieht, um genau einem solchen Angriffskrieg zu begegnen, durch das russische Veto effektiv verhindert wurden.

Der Vollständigkeit halber muss jedoch ebenfalls festgehalten werden, dass ein militärisches Einschreiten westlicher Staaten im Ukraine-Krieg letztlich nicht an Russlands Veto, sondern eher an Russlands Atomwaffen scheitert: Selbst, wenn der Sicherheitsrat Maßnahmen nach Artikel 42 VN-Charta anordnen würde, so wären die USA und Co. politisch schlicht nicht gewillt, militärisch gegen Russland vorzugehen und dadurch einen möglichen Atomkrieg zu riskieren. Abgesehen davon ist eine militärische Unterstützung der Ukraine wegen des einschlägigen kollektiven Selbstverteidigungsrechts aus Artikel 51 VN-Charta auch ohne eine Resolution des Sicherheitsrates nach Kapitel VII möglich.

Daneben muss auch betont werden, dass der Krieg den Sicherheitsrat zwar in Fragen mit Bezug zur Ukraine blockiert, im Übrigen kann von einer völligen „Dysfunktionalität“⁸

5 VN-Sicherheitsrat (UNSC), Resolutionsentwurf, 25.02.2022, S/2022/155, S. 2.

6 UNSC, Statement by the President of the Security Council, 06.05.2022, S/PRST/2022/3, S. 1.

7 UNSC, Albania and United States of America: draft resolution, 30.09.2022, S/2022/720.

8 Als „dysfunktional“ wurde der Sicherheitsrat jüngst von VN-Generalsekretär Guterres selbst bezeichnet, vgl. Frankfurter Rundschau, Krisenzeiten: Können die UN im Ukraine-Krieg nur zu

A. Der Ukraine-Konflikt und besondere Bereiche des Völkerrechts

des Sicherheitsrates jedoch nicht die Rede sein. Auch nach Februar 2022 ist es den Mitgliedern des Sicherheitsrates trotz der Spannung zwischen Russland und den westlichen Staaten gelungen, einige wichtige Resolutionen zu verabschieden. So wurde beispielsweise ein neues VN-Mandat für Afghanistan und den Umgang mit den Taliban⁹ und ein Mandat für neue Kräfte der Afrikanischen Union in Somalia¹⁰ beschlossen.

2.2 Die Generalversammlung

Aufgrund der Blockade des Sicherheitsrates mit Blick auf den Ukraine-Krieg wurden die anderen Organe der VN umso wichtiger. Schließlich hat der Sicherheitsrat zwar die Haupt- aber eben nicht die alleinige Verantwortung für die Wahrung des Friedens.

Insbesondere die Generalversammlung hat im Wege des *Uniting for Peace*-Verfahrens seit Februar 2022 schon einige maßgebliche Resolutionen verabschiedet, die einen entscheidenden Einblick in die Haltung der 193 Mitgliedsstaaten in Anbetracht der russischen Aggression gewähren. Im März¹¹ und im Oktober¹² 2022 sowie im Februar 2023¹³ haben dort jeweils mehr als 140 Staaten den russischen Angriff und die versuchte Annexion ukrainischer Gebiete verurteilt. Abgesehen von den Enthaltungen, wurde Russland lediglich von Belarus, Syrien, Nordkorea und Eritrea offen unterstützt.

Der entscheidende Nachteil von Beschlüssen der Generalversammlung ist, dass sie nicht rechtsverbindlich sind, sondern grundsätzlich nur empfehlenden Charakter haben (vgl. Art. 10–14 VN-Charta). Trotzdem sind sie, was die Identifikation von *opinio iuris* angeht, bedeutend.¹⁴ Die breite Unterstützung der *Uniting for Peace*-Resolution von Februar 2022 zeigt, dass eine überwältigende Mehrheit der Staaten mit Russlands Vorgehen in der Ukraine nicht einverstanden ist. Im Kontrast dazu wurde die Resolution von März 2014 zur territorialen Integrität der Ukraine anlässlich der russischen Annexion der Krim von lediglich 100 Staaten unterstützt.¹⁵ Von einem generellen Bedeutungsverlust völkerrechtlicher Normen kann schon deshalb nicht die Rede sein. Auch die jeweils etwas über 30 Enthaltungen sind nicht unbedingt als Nichtachtung

schauen?, 01.11.2022, <https://www.fr.de/politik/koennen-die-vn-dem-ukraine-krieg-nur-zu-schauen-91888262.html> (abgerufen am 10.07.2023).

9 UNSC, Resolution 2626 (2022), 17.03.2022, S/RES/2626 (2022).

10 UNSC, Resolution 2628 (2022), 31.03.2022, S/RES/2628 (2022).

11 VN-Generalversammlung (UNGA), Aggression against Ukraine, 02.03.2022, A/RES/ES-11/1.

12 UNGA, Territorial integrity of Ukraine: defending the principles of the Charter of the United Nations, 12.10.2022, A/RES/ES-11/4.

13 UNGA, Principles of the Charter of the United Nations underlying a comprehensive, just and lasting peace in Ukraine, 23.02.2023, A/RES/ES-11/6.

14 Internationaler Gerichtshof (IGH), *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, (*Nicaragua v. United States of America*), Merits, 27.06.1986, I. C. J. Reports 1986, S. 14, Rn. 186.

15 UNGA, *Territorial Integrity of Ukraine*, 27.03.2014, A/RES/68/262.

des Gewaltverbots zu werten. Hier erscheint es ebenso denkbar, dass diese Staaten das außenpolitische Gewicht Russlands fürchten und womöglich nicht dazu bereit waren, ihre eigenen wirtschaftlichen Beziehungen mit Russland zu gefährden.

2.3 Der Internationale Gerichtshof

Auch der Internationale Gerichtshof (IGH) hat bereits im März 2022, in einer durchaus bemerkenswerten Entscheidung, angeordnet, dass Russland unverzüglich alle militärischen Aktionen auf dem Hoheitsgebiet der Ukraine einstellen muss.¹⁶

2.4 Der Generalsekretär

Der Generalsekretär der VN kann v. a. durch „Gute Dienste“ (vgl. Artikel 99 VN-Charta) zur Friedenssicherung beitragen. Aufgabe des Generalsekretärs ist es dabei, einen Dialog zwischen den Konfliktparteien zu ermöglichen und als Vermittler eine Eskalation des Konflikts zu verhindern bzw. auf eine Beendigung der Gewalt hinzuwirken.¹⁷

In diesem Sinne bemüht sich Antonio Guterres seit Februar 2022 um eine friedliche Lösung des Konflikts. Und tatsächlich haben unter der Vermittlung des Generalsekretärs und des türkischen Staatspräsidenten Recep Tayyip Erdoğan im Laufe des Jahres 2022 wiederholt Verhandlungen zwischen ukrainischen und russischen Vertretern stattgefunden. Angesichts der augenscheinlichen Unvereinbarkeit der verlautbarten Ausgangspositionen¹⁸ der Ukraine einerseits, die den Abzug aller russischen Truppen von ukrainischem Staatsgebiet fordert,¹⁹ und Russlands andererseits, das von der Ukraine insb. die Aufgabe der NATO-Beitrittsambitionen, die Anerkennung der „Volksrepubliken Donezk und Luhansk“ als unabhängig sowie die Ermöglichung eines Regimewechsels in Moskaus Sinne durch „Entmilitarisierung“ und „Entnazifizierung“ verlangt,²⁰ konnten jedoch trotz zahlreicher Kompromissangebote seitens der ukrainischen Füh-

16 Internationaler Gerichtshof (IGH), *Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation)*, Order, 16.03.2022, I.C.J. Reports 2022, Rn. 86.

17 A. Radunski, *Der Generalsekretär der Vereinten Nationen*, in: *Menschenrechtsmagazin* (1) (2004), S. 82.

18 J. Sagmeister, *Ukraine-Krieg: Das fordern Russland und Ukraine*, ZDF, 09.03.2022, <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/verhandlungen-positionen-ukraine-krieg-russland-100.html> (abgerufen am 10.07.2023).

19 President of Ukraine, *They wanted to destroy Ukraine so many times, but failed – address by President Volodymyr Zelenskyy*, 03.03.2022, <https://www.president.gov.ua/en/news/ukrayinustilki-raziv-hotili-znishiti-ale-ne-zmogli-zvernenn-73297> (abgerufen am 10.07.2023).

20 President of Russia, *Address by the President of the Russian Federation*, 21.02.2022, <http://www.en.kremlin.ru/events/president/transcripts/statements/67828> (abgerufen am 10.07.2023).

A. Der Ukraine-Konflikt und besondere Bereiche des Völkerrechts

rung²¹ weder eine dauerhafte Friedenslösung noch ein Waffenstillstand erreicht werden. Zudem schwand in Anbetracht der Vergehen russischer Soldaten gegen die ukrainische Zivilbevölkerung, die v. a. nach der Befreiung von Butscha und Irpin Aufsehen erregten,²² und auch nach der völkerrechtswidrigen versuchten Annexion der ukrainischen Oblaste Luhansk, Donezk, Saporischschja und Cherson im September 2022²³ in weiten Teilen der ukrainischen Gesellschaft und auch beim ukrainischen Präsidenten Wolodymyr Selenskyj die Bereitschaft zu einer etwaigen Kompromisslösung.²⁴

Der größte Erfolg des Generalsekretärs Guterres war vor diesem Hintergrund wohl das im Juli 2022 zwischen Russland und der Ukraine in Istanbul als Folge seiner Vermittlungsbemühungen ausgehandelte Getreideabkommen,²⁵ wonach Russland die Blockade der ukrainischen Schwarzmeerhäfen Odesa, Tschornomorsk und Piwdennyj teilweise aufgegeben hat, um den Export von Millionen Tonnen an Getreide insbesondere nach Afrika zu ermöglichen.²⁶ Auch wenn das Abkommen zwischenzeitlich von russischer Seite wieder in Frage gestellt wurde, konnten sich die Ukraine und Russland im November 2022 und erneut im März und im Mai 2023 auf Verlängerungen des Abkommens einigen.²⁷

2.5 Reformdiskussionen

Im Rahmen der politischen Möglichkeiten haben die Organe der VN also entschieden auf den russischen Normbruch reagiert und dadurch die Geltung des Gewaltverbots bekräftigt. Trotzdem besteht, insbesondere in Anbetracht der Blockade des Sicher-

21 S. Lock/D. Boffey, Zelenskiy says Ukraine willing to discuss neutrality at Russia talks, *The Guardian*, 28.03.2022, <https://www.theguardian.com/world/2022/mar/28/zelenskiy-hails-upcoming-ukraine-russia-peace-talks-amid-fallout-from-biden-comments-on-putin> (abgerufen am 10.07.2023).

22 Human Rights Watch, Ukraine: Apparent War Crimes in Russia-Controlled Areas, <https://www.hrw.org/news/2022/04/03/ukraine-apparent-war-crimes-russia-controlled-areas> (abgerufen am 10.07.2023).

23 J. Berlinger/A. Chernova/T. Lister, Putin announces annexation of Ukrainian regions in defiance of international law, *CNN*, 30.09.2022, <https://edition.cnn.com/2022/09/30/europe/putin-russia-ukraine-annexation-intl/index.html> (abgerufen am 10.07.2023).

24 J. Simpson/J. Waterhouse, Ukraine war: Zelensky rules out territory deal with Putin in BBC interview, *BBC*, 16.02.2023, <https://www.bbc.com/news/world-europe-64662184> (abgerufen am 10.07.2023).

25 Initiative on the Safe Transportation of Grain and Foodstuffs from Ukrainian Ports, https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/black_sea_grain_initiative_full_text.pdf (abgerufen am 10.07.2023).

26 Süddeutsche Zeitung, Einigung über Getreide-Export aus Ukraine erzielt, 22.07.2022, <https://www.sueddeutsche.de/politik/konflikte-einigung-ueber-getreide-export-aus-ukraine-erzielt-dpa-urn-newsml-dpa-com-20090101-220722-99-112971> (abgerufen am 10.07.2023).

27 ZDF, Getreideabkommen für zwei Monate verlängert, 17.05.2023, <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/getreideabkommen-erdogan-ukraine-krieg-russland-100.html> (abgerufen am 10.07.2023).

heitsrates, Reformbedarf. Schon seit Jahrzehnten wird diskutiert, inwieweit die Veto-Macht der ständigen Mitglieder, die z. T. kritisch mit einer „get-out-of-jail-free card“ zugunsten der PS verglichen wird,²⁸ eingeschränkt werden kann. Historisch haben große Kriege Raum für Neugestaltungen der internationalen Ordnung geschaffen. So wurden die League of Nations nach dem I. Weltkrieg und die VN nach dem II. Weltkrieg geschaffen. Der Krieg in der Ukraine hat zwar kein mit den Weltkriegen vergleichbares Ausmaß, könnte aber trotzdem einen Anstoß zum Umdenken geben. Insbesondere die USA haben in den letzten Monaten immer wieder Bereitschaft für eine Reform des Sicherheitsrates signalisiert.²⁹

Dass es jetzt aber zu einer umfassenden Reformation der VN kommt, ist jedoch unwahrscheinlich. Zum einen sind nicht-europäische Staaten (etwa Indien und Südafrika³⁰) skeptisch, den Ukraine-Konflikt als mehr als nur einen regionalen Konflikt und als entscheidenden Anlass für eine Umgestaltung der VN zu sehen. Auch im Syrien-Konflikt war der Sicherheitsrat schließlich regelmäßig durch russische Vetos blockiert.³¹ Dazu kommt, dass der Sicherheitsrat nach wie vor dazu in der Lage ist, auf anderen Themengebieten seinen Pflichten nachzukommen. Darüber hinaus benötigen sämtliche umfassenden Reformationsansätze die Zustimmung aller P5. Die Einführung eines veto-override-Verfahrens durch Änderung der Charta nach Artikel 108 VN-Charta,³² der zeitweilige Entzug der Mitgliedschaftsrechte gemäß Artikel 5 VN-Charta oder auch der komplette Ausschluss Russlands aus den VN nach Artikel 6 VN-Charta³³ würden letztlich alle am Veto Russlands scheitern.

28 S. Moyn, The ‘rules-based international order’ doesn’t constrain Russia – or the United States, The Washington Post, 01.03.2022, <https://www.washingtonpost.com/outlook/2022/03/01/ukraine-international-order-un/> (abgerufen am 10.07.2023).

29 So z. B. Präsident Biden in seiner Rede vor der VN-Generalversammlung am 21. September 2022, The White House, Remarks by President Biden Before the 77th Session of the United Nations General Assembly, 21.09.2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/09/21/remarks-by-president-biden-before-the-77th-session-of-the-united-nations-general-assembly/> (abgerufen am 10.07.2023).

30 J. Dempsey, Judy Asks: Is Russia’s War on Ukraine a Global War?, Carnegie Europe, 02.03.2023, <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/89183> (abgerufen am 10.07.2023).

31 Tagesschau, Wie Russland Syrien-Resolutionen blockiert, 09.04.2020, <https://www.tagesschau.de/faktenfinder/veto-russland-un-sicherheitsrat-101.html> (abgerufen am 10.07.2023).

32 K. Derviş/J.A. Ocampo, Will Ukraine’s tragedy spur UN Security Council reform?, The Brookings Institution, 03.03.2022, <https://www.brookings.edu/articles/will-ukraines-tragedy-spur-un-security-council-reform/> (abgerufen am 10.07.2023).

33 So z. B. gefordert von Völkerrechtler Prof. Christian Tomuschat bei der Konferenz „Völkerrecht gegen Völkermord“ im Oktober 2022, vgl. F. Kring, Russland sollte keinen Platz in den Vereinten Nationen haben, Legal Tribune Online, 25.10.2022, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/krieg-ukraine-tagung-voelkerrecht-gegen-voelkermord-zentrum-liberale-moderne-vereinte-nationen-russland/> (abgerufen am 10.07.2023).

A. Der Ukraine-Konflikt und besondere Bereiche des Völkerrechts

Interessanter ist daher ein Vorschlag der Ukraine, Russland ohne Änderung der Charta seinen Sitz im Sicherheitsrat zu entziehen. Argumentative Grundlage dafür ist Artikel 23 VN-Charta, der die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates aufzählt. Dort ist nach wie vor von der „Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken“ als eines der ständigen Mitglieder die Rede – obwohl die UdSSR seit 1991 nicht mehr existiert. Die Ukraine zweifelt deshalb an der Legitimität Russlands als Veto-Macht³⁴ und bringt sich selbst als potenziellen Nachfolger der UdSSR im Sicherheitsrat ins Spiel.³⁵ Diese Argumentation dürfte jedoch auf eher dünnem juristischem Eis stehen.³⁶ Generell wird vertreten, dass, wenn ein Staat in mehrere (kleinere) Staaten zerfällt, der größte dieser Folgestaaten die Nachfolge für den ehemaligen Staat in internationalen Organisationen antritt.³⁷ Vor diesem Hintergrund überrascht es auch nicht, dass die Russische Föderation inzwischen seit mehr als 30 Jahren unangefochten als Nachfolgerin (bzw. „Fortsetzerstaat“³⁸) der UdSSR und damit als legitime Inhaberin des sowjetischen Sitzes im Sicherheitsrat anerkannt ist. Dazu kommt, dass die Ukraine selbst 1991 in der sog. Erklärung von Alma-Ata³⁹ (in welcher die Auflösung der Sowjetunion und die Gründung der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten beschlossen wurden) ihre Unterstützung dafür bekräftigt hat, dass der sowjetische Sitz im Sicherheitsrat künftig von der Russischen Föderation ausgefüllt werden soll. Darüber hinaus stellt die Argumentation der Ukraine, dass die Russische Föderation niemals rechtmäßiges Mitglied des Sicherheitsrates gewesen ist,

- 34 Z.T. wird auch argumentiert, die Russische Föderation sei zwar als Nachfolger der Sowjetunion rechtmäßiges Mitglied im Sicherheitsrat geworden, habe ihre Mitgliedschaft durch den Angriffskrieg auf die Ukraine jedoch verwirkt, nachdem sie sich selbst vielfach zur Einhaltung der VN-Charta und zur Achtung der territorialen Integrität ihrer Nachbarstaaten verpflichtet hat. Der russische Sitz solle stattdessen auf die Ukraine übergehen, die schließlich ebenfalls Gründungsmitglied der VN sei. So z. B. T. Grant, *Removing Russia from the Security Council Part I*, *OpinioJuris*, 18.10.2022, <http://opiniojuris.org/2022/10/18/removing-russia-from-the-security-council-part-one/>, (abgerufen am 10.07.2023); T. Grant, *Removing Russia from the Security Council Part II*, *OpinioJuris*, 19.10.2022, <http://opiniojuris.org/2022/10/19/removing-russia-from-the-security-council-part-two/> (abgerufen am 10.07.2023).
- 35 Ministry of Foreign Affairs of Ukraine, *Statement of the MFA of Ukraine on the illegitimacy of the Russian Federation's presence in the UN Security Council and in the United Nations as a whole*, 26.12.2022, <https://mfa.gov.ua/en/news/zayava-mzs-ukrayini-shchodo-nelegitimnosti-perebuvannya-rosijskoyi-federaciyi-v-radi-bezpeki-oon-ta-organizaciyi-obyednanih-nacij-u-cilomu> (abgerufen am 10.07.2023).
- 36 Vgl. J. van de Riet, *No, Russia cannot be removed from the UN Security Council*, *leidenlawblog*, 22.03.2022, <https://www.leidenlawblog.nl/articles/no-russia-cannot-be-removed-from-the-VN-security-council> (abgerufen am 10.07.2023).
- 37 H. G. Schermers/N. M. Blokker, *International Institutional Law*, Leiden 2018, Rn. 105.
- 38 S. Gauseweg, *Die Ukraine sägt an Russlands Sitz*, *Legal Tribune Online*, 12.03.2022, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/russland-vereinte-nationen-staendiges-mitglied-sitz-entziehen-veto-sicherheitsrat/> (abgerufen am 10.07.2023).
- 39 Council of Europe, *Agreements establishing the Commonwealth of Independent States*, 08.12.1991 und 21.12.1991, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL\(1994\)054-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL(1994)054-e) (abgerufen am 10.07.2023).

auch die Gültigkeit aller Resolutionen des Sicherheitsrates nach 1991, für welche die russische Stimme entscheidend war, infrage und würde damit in der Konsequenz zu einer nicht unerheblichen Rechtsunsicherheit führen. Schließlich geht auch der IGH – jedenfalls was die Völkermord-Konvention anbelangt – ohne weiteres davon aus, dass die Russische Föderation die Rechtsnachfolgerin der UdSSR ist.⁴⁰

Unabhängig davon, wie man den Vorschlag der Ukraine juristisch bewertet, würde aber ein wie auch immer gearteter Ausschluss Russlands aus den VN wohl kein Ende der russischen Gewalt bewirken, sondern wäre eher kontraproduktiv. Die VN sind schließlich gerade kein Verteidigungsbündnis, sondern ein System kollektiver Sicherheit, dessen Zweck es u. a. ist, zwischenstaatlichen Dialog zu ermöglichen. Würde man Russland ausschließen, beraubte man sich eines wichtigen Kommunikationsforums. Dazu kommen Folgefragen: Müssten in der Konsequenz dann nicht auch andere Staaten aufgrund massiver Verletzungen des Völkerrechts aus den VN ausgeschlossen werden?

In naher Zukunft können wohl nur kleinere, mittelbare Hürden für die Ausübung eines Vetos im Sicherheitsrat realisiert werden. Ein Beispiel hierfür ist eine auf Initiative Liechtensteins im April 2022 verabschiedete Resolution der Generalversammlung,⁴¹ welche vorsieht, dass P5-Staaten sich innerhalb von 10 Tagen nach Einlegen eines Vetos im Forum der Generalversammlung rechtfertigen sollen. Erreicht wird dadurch letztlich eine verstärkte öffentliche Debatte über den Gebrauch des Veto-Rechts und bestenfalls ein restriktiverer Einsatz durch die P5.

3 Die Rolle regionaler Organisationen

Die VN sind nicht die einzige internationale Organisation, die Verstöße gegen das Friedenssicherungsrecht sanktionieren und dadurch die Geltung einer Norm bekräftigen kann. Deshalb soll im Folgenden die Reaktion regionaler Organisationen auf den russischen Normbruch untersucht werden, um herauszuarbeiten, wie diese den Geltungsanspruch des Friedenssicherungsrechts beeinflusst haben. Dabei sollen die Reaktionen der EU als wirtschaftliches Schwergewicht, der NATO als wichtigstes regionales Verteidigungsbündnis (bzw. System der kollektiven Sicherheit) und der OSZE unter die Lupe genommen werden.

40 IGH, a. a. O. (Fn. 16), Rn. 27.

41 UNGA, Standing mandate for a General Assembly debate when a veto is cast in the Security Council, 26.04.2022, A/RES/76/262.

3.1 Die Reaktion der EU

Die Lage der Ukraine in Europa zwang die EU zu einer Reaktion auf den Angriff Russlands. Dies erklärt das vergleichsweise schnelle Vorgehen der EU, die bereits zwei Tage nach der Anerkennung der „Volksrepubliken Donezk und Luhansk“ durch Russland am 21. Februar 2022 – also noch vor der militärischen Eskalation – Sanktionen verhängte.⁴² Weitere Sanktionsmaßnahmen folgten nach dem Einmarsch Russlands am 24. Februar in kurzen Abständen.⁴³ Mittlerweile sind es zehn Sanktionspakete, die durch die EU gegen Russland verabschiedet wurden (Stand Juli 2023).⁴⁴ Gleichzeitig wurden auch Maßnahmen zur Unterstützung der Ukraine ergriffen. So hat die Ukraine im Rahmen der „European Peace Facility“ militärische Hilfeleistung im Wert von mittlerweile 3,6 Milliarden Euro erhalten.⁴⁵ In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, inwieweit die EU damit ihre außenpolitischen Handlungsmöglichkeiten ausgeschöpft hat und welche künftigen Herausforderungen sich aus der Konfliktsituation für sie ergeben.

3.1.1 Außenpolitische Handlungsmöglichkeiten und Organe

Das maßgebliche Entscheidungsgremium in der EU, insbesondere in der Außenpolitik, ist der Europäische Rat in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten.⁴⁶ Dieser legt die allgemeinen Grundsätze und Leitlinien der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU fest.⁴⁷ Dabei können die Staatsvertreter im Europäischen Rat gem. Artikel 15 IV Vertrag über die EU (EUV) nur einstimmig gemeinsame Strategien auf Empfehlung des Rates der EU beschließen, die für alle Staaten bindend sind und von der EU durchgeführt werden.⁴⁸ Insbesondere das Einstim-

42 Rat der EU, EU verabschiedet Sanktionspaket als Reaktion auf die Anerkennung der nicht von der Regierung kontrollierten Gebiete der ukrainischen Regionen Donezk und Luhansk und die Entsendung von Truppen in die Region durch Russland, Pressemitteilung, 23.02.2022, <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2022/02/23/russian-recognition-of-the-non-government-controlled-areas-of-the-donetsk-and-luhansk-oblasts-of-ukraine-as-independent-entities-eu-adopts-package-of-sanctions/> (abgerufen am 10.07.2023).

43 Rat der EU, Zeitleiste – restriktive Maßnahmen der EU gegen Russland aufgrund der Krise in der Ukraine, <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/history-restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/> (abgerufen am 10.07.2023).

44 *Ibid.*

45 Rat der EU, Ukraine: Rat vereinbart weitere militärische Unterstützung im Rahmen der Europäischen Friedensfazilität, Pressemitteilung, 02.02.2023, <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2023/02/02/ukraine-council-agrees-on-further-military-support-under-the-european-peace-facility/> (abgerufen am 10.07.2023).

46 E. Grabitz et al., Das Recht der Europäischen Union, 78. Aufl., München 2023, EUV Art. 15, Rn. 75 ff.

47 *Ibid.*

48 *Id.*, Rn. 76.