



---

## Sachstand

---

**Zum Recht auf freie Bündniswahl – Rechtliche Positionen und Handlungsoptionen im Ukraine-Konflikt zwischen der NATO, Russland und der Ukraine**

---

## **Zum Recht auf freie Bündniswahl – Rechtliche Positionen und Handlungsoptionen im Ukraine-Konflikt zwischen der NATO, Russland und der Ukraine**

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 007/22  
Abschluss der Arbeit: 24. Januar 2022 (letzter Zugriff auf Internetlinks)  
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Das Recht auf Bündnisfreiheit und auf Neutralität als Gegenstand internationaler politischer Vereinbarungen</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Das „Recht auf freie Bündniswahl“ als Konkretisierung des Grundsatzes der souveränen Staatengleichheit</b>	<b>5</b>
2.1.	Resolutionen der VN-Generalversammlung	5
2.2.	Dogmatische Differenzierungen	7
<b>3.</b>	<b>Aufnahmekriterien der NATO</b>	<b>8</b>
<b>4.</b>	<b>Völkerrechtliche Bewertung außenpolitischer Handlungsoptionen im Dreiecksverhältnis zwischen der NATO, Russland und der Ukraine</b>	<b>10</b>
<b>5.</b>	<b>Ausblick</b>	<b>15</b>

Im diplomatischen Ringen um den **Ukraine-Konflikt** fordert Russland von der NATO „**Sicherheitsgarantien**“ – denkbar seien eine Zusage oder Vereinbarung, die Ukraine *nicht* in das Bündnis aufzunehmen oder den Beitritts-Kandidatenstatus der Ukraine zu widerrufen.<sup>1</sup> Derartige Forderungen weisen Politiker der NATO-Staaten unter Hinweis auf ein nicht verhandelbares **Recht auf freie Bündniswahl** der Ukraine zurück.<sup>2</sup> Ob und wo ein solches Recht völkerrechtlich verbrieft ist, welche Verpflichtungen damit einhergehen und inwieweit es für die **politischen Handlungs- und Gestaltungsspielräume** der beteiligten Akteure im **Spannungsfeld zwischen der NATO, Russland und der Ukraine** relevant ist, soll im Folgenden skizziert und ausgelotet werden.

## 1. Das Recht auf Bündnisfreiheit und auf Neutralität als Gegenstand internationaler politischer Vereinbarungen

In verschiedenen **politischen Vereinbarungen** haben die europäischen Staaten ein „**Recht auf Neutralität**“ sowie ein „**Recht auf freie Bündniswahl**“ zum Teil explizit niedergelegt.

- In der **Schlussakte von Helsinki** vom 1. August 1975,<sup>3</sup> die auf dem ersten Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) unterzeichnet wurde, verpflichteten sich die Staaten zur **Achtung des Rechts** aller Teilnehmerstaaten, „[...] **Vertragspartei eines Bündnisses zu sein oder nicht zu sein**; desgleichen haben sie das **Recht auf Neutralität**.“
- Nach dem Ende des Kalten Krieges bekannten sich die Staaten Europas in der **Charta von Paris für ein Neues Europa** vom 21. November 1990<sup>4</sup> zum Recht der Staaten, „[...] ihre **sicherheitspolitischen Dispositionen frei zu treffen**.“
- In der Absichtserklärung der **NATO-Russland-Grundakte vom 27. Mai 1997**<sup>5</sup> bekennen sich die NATO und Russland gemeinsam zum Grundsatz der **Achtung der Souveränität** aller Staaten sowie ihres „**naturgegebenen Rechtes, die Mittel zur Gewährleistung ihrer eigenen Sicherheit** sowie der Unverletzlichkeit von Grenzen und des **Selbstbestimmungsrechts der Völker**, wie es in der Schlussakte von Helsinki verankert ist, **selbst zu wählen**.“

---

<sup>1</sup> SPIEGEL online, 11. Dezember 2021, „Nato soll der Ukraine die Tür zuschlagen“, <https://www.spiegel.de/ausland/russische-forderung-nato-soll-beitrittsperspektive-fuer-die-ukraine-zuruecknehmen-a-cb696c2f-e7ba-452c-b5f4-45bb2f9d0de6>.

<sup>2</sup> FAZ vom 7. Januar 2022, „NATO: Recht der freien Bündniswahl nicht verhandelbar“, <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/nato-aussenminister-beraten-vor-gipfel-mit-russland-17720639/nato-generalsekretaer-17720652.html>.

<sup>3</sup> Abrufbar unter: <https://www.osce.org/files/f/documents/6/e/39503.pdf>.

<sup>4</sup> Text abrufbar unter: <https://www.osce.org/files/f/documents/5/b/39518.pdf>.

<sup>5</sup> Text abrufbar unter: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_25468.htm?selectedLocale=de](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25468.htm?selectedLocale=de).

Während ein „Recht auf freie Bündniswahl“ in der Schlussakte von 1975, noch unter den Vorzeichen der Blockkonfrontation, *explizit* erwähnt wird, rekurren nachfolgende Vereinbarungen nach dem Ende des Kalten Krieges nur noch auf deutlich **allgemeinere Prinzipien**. Den genannten Vereinbarungen ist gemeinsam, dass es sich um **politische Vereinbarungen / Erklärungen** handelt, die aus Sicht des Völkerrechts **unverbindlich** sind. Soweit sie Elemente von sog. **soft law** enthalten, können sie aber interpretationsleitende Bedeutung mit Blick auf entsprechendes **hard law** (völkerrechtliche Verträge oder Gewohnheitsrecht) erlangen.<sup>6</sup>

## 2. Das „Recht auf freie Bündniswahl“ als Konkretisierung des Grundsatzes der souveränen Staatengleichheit

Versucht man, die in den o.g. politischen Vereinbarungen niedergelegten Rechte der Staaten völkerrechtlich zu „erhärten“, d.h. sie in Beziehung zu geltendem Völkerecht zu setzen, so lassen sich Grundsätze und Resolutionen heranziehen, die sich näher mit den **Rechten und Pflichten von Staaten** befassen bzw. diese konkretisieren.

Ausgangspunkt der völkerrechtlichen Betrachtung ist der **Grundsatz der souveränen Staatengleichheit** aus Art. 2 Ziff. 1 VN-Charta.<sup>7</sup> Dieser Grundsatz bildet neben dem Gewaltverbot (Art. 2 Ziff. 4 VN-Charta) einen **Kernpfeiler des Völkerrechts**; Staatengleichheit und Gewaltverbot gelten auch gewohnheitsrechtlich.<sup>8</sup>

### 2.1. Resolutionen der VN-Generalversammlung

Der Grundsatz der Staatengleichheit wird durch mehrere **Resolutionen der VN-Generalversammlung**, die sich mit Rechten und Pflichten der Staaten befassen, **konkretisiert**. Resolutionen der VN-Generalversammlung sind als solche **rechtlich nicht bindend**, sondern haben grundsätzlich nur **empfehlenden Charakter** (*soft law*).<sup>9</sup> Gleichwohl werden Resolutionen der General-

<sup>6</sup> So auch *Andreas v. Arnould*, Völkerrecht, Heidelberg: Müller, 4. Aufl. 2019, Rdnr. 279. Die Bezeichnung *soft law* ist im Grunde irreführend, da es sich nicht um „Recht“ (*law*) handelt – die beteiligten Akteure wollen sich nämlich gerade *nicht* rechtlich binden.

<sup>7</sup> Art. 2 Ziff. 1 VN-Charta lautet: „Die Organisation beruht auf dem Grundsatz der souveränen Gleichheit aller ihrer Mitglieder“.

<sup>8</sup> Der Gedanke der Staatengleichheit ist deutlich älter als die VN-Charta und hatte seinen festen Platz schon im Europäischen Völkerrecht des 19. Jahrhunderts (vgl. *Johann Ludwig Klüber*, Europäisches Völkerrecht, Bd. 1, Stuttgart: Cotta 1821, S. 146 ff.). *Klüber* (1762-1837) war Staatsrechtslehrer in Heidelberg und völkerrechtlicher Beobachter der diplomatischen Verhandlungen des Wiener Kongresses von 1814/1815. Das Gewaltverbot ist – sieht man vom *Briand-Kellogg-Pakt* von 1928 ab – im Grunde erst in der VN-Charta von 1945 völkerrechtlich verbindlich verankert worden.

<sup>9</sup> *M. Herdegen*, Völkerrecht, München: Beck, 19. Aufl. 2020, § 20 Rdnr. 2.  
*Ruffert / Walter*, Institutionalisiertes Völkerrecht, München: Beck, 2. Aufl. 2015, § 3 Rdnr. 94.  
Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste WD 2 – 3000 – 097/20, „Zur Frage der Rechtsverbindlichkeit von VN-Resolutionen des Sicherheitsrats und der Generalversammlung“, S. 4 ff.,  
<https://www.bundestag.de/resource/blob/814850/01532964412de94aa450b981a7c4fdea/WD-2-097-20-pdf-data.pdf>.

versammlung regelmäßig von einer großen Anzahl von Staaten getragen und erscheinen daher **rechtlich nicht als bedeutungslos**: Zum Teil werden Resolutionen der Generalversammlung als **authentische Interpretation der VN-Charta** angesehen;<sup>10</sup> viele VN-Resolutionen (wie etwa die nachfolgend erwähnten) haben sich als Ausdruck einer allgemeinen Rechtsüberzeugung der Staatengemeinschaft selber **gewohnheitsrechtlich verfestigt**.<sup>11</sup>

- In ihrer „**Friendly-Relations-Erklärung**“ vom 24. Oktober 1970 (sog. „VN-Prinzipien-deklaration“)<sup>12</sup> betont die VN-Generalversammlung das unveräußerliche Recht jedes Staates, sein „**politisches System ohne Einmischung irgendwelcher Art** durch einen anderen Staat zu wählen.“
- Die **Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten vom 12. Dezember 1974**<sup>13</sup> rekurriert auf das souveräne und unveräußerliche Recht jedes Staates, sein politisches System „entsprechend dem Willen seines Volkes **ohne Einmischung, Zwang oder Drohung** irgendwelcher Art von außen zu wählen.“
- Die **Erklärung der VN-Generalversammlung über die Unzulässigkeit der Einmischung in innere Angelegenheiten von Staaten** vom 9. Dezember 1981<sup>14</sup> verpflichtet die Staaten, „**jede Maßnahme zu unterlassen**, die eine **Einmischung** in die **inneren oder äußeren Angelegenheiten** eines anderen Staates begründet und ihn dadurch an der **freien Wahl seiner politischen Entwicklung** hindert“. Jeder Staat habe das Recht, „aktiv bei der Lösung internationaler Probleme mitzuwirken und so einen **aktiven Beitrag zur Beseitigung der Konflikt- und Einmischungsursachen** zu leisten“.

Das Recht auf „**freie Bündniswahl**“ wird in den genannten VN-Resolutionen zwar nicht explizit erwähnt, lässt sich aber sinngemäß und mit einem gewissen Interpretationsaufwand in das geltende Völkerrecht hineinlesen. So ergeben sich aus dem Grundsatz der souveränen Staatengleichheit aus Art. 2 Ziff. 1 VN-Charta das Recht der Staaten auf **politische Unabhängigkeit nach innen wie nach außen** und damit das **Recht, ihre außenpolitische Ausrichtung, Orientierung**

---

<sup>10</sup> *Schweisfurth, Theodor*, Völkerrecht, Tübingen: Mohr 2006, 2. Kap. Rdnr. 183.

<sup>11</sup> Der IGH geht davon aus, dass eine Reihung inhaltlich deckungsgleicher VN-Resolutionen über einen gewissen Zeitraum hinweg die für die Gewohnheitsrechtsbildung notwendige Rechtsüberzeugung der Staatengemeinschaft zum Ausdruck bringt (vgl. IGH, Urteil vom 27. Juni 1986, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, ICJ Rep. 1986, 14. Ziff. 188, <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/70/070-19860627-JUD-01-00-EN.pdf>).

<sup>12</sup> Erklärung über Grundsätze des Völkerrechts betreffend freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen (A/RES/2625 (XXV)), <https://www.un.org/depts/german/gv-early/ar2625.pdf>.

<sup>13</sup> Entschließung der VN-Generalversammlung 3281 (XXIX) vom 12. Dezember 1974, Text abrufbar unter: [https://zeitschrift-vereinte-nationen.de/publications/PDFs/Zeitschrift\\_VN/VN\\_1975/Heft\\_4\\_1975/06\\_a\\_Doks\\_VN\\_VN\\_4-75.pdf](https://zeitschrift-vereinte-nationen.de/publications/PDFs/Zeitschrift_VN/VN_1975/Heft_4_1975/06_a_Doks_VN_VN_4-75.pdf).

<sup>14</sup> <https://unric.org/de/wp-content/uploads/sites/4/2019/12/A-RES-36-103.pdf>.

einschließlich der dafür **notwendigen politischen Dispositionen ohne Einmischung anderer Staaten zu treffen**.<sup>15</sup>

Konkret umfasst dieses Recht die Möglichkeit eines Staates, sich für „neutral“ zu erklären (z.B. Schweiz, Österreich) oder die Mitgliedschaft in einem „westlich“ (NATO, „Rio-Pakt“, ANZUS-Pakt) bzw. „östlich“ (z.B. in der *Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit*, OVKS) ausgerichteten Militärbündnis anzustreben – mit anderen Worten: sich seine sicherheitspolitischen Kooperationspartner selbst auszusuchen. Das **Recht der Staaten auf politische Unabhängigkeit** findet seine menschenrechtliche Entsprechung im **internen Selbstbestimmungsrecht der Völker** (Art. 1 VN-Zivilpakt).

## 2.2. Dogmatische Differenzierungen

Betrachtet man das **Recht auf freie außenpolitische Orientierung** genauer, so fällt auf, dass sich bestimmte Teilaspekte dieses Rechts *einseitig*, andere dagegen nur in einem *Gegenseitigkeitsverhältnis* („reziprok“) ins Werk setzen lassen.

Die Entscheidung eines Staates *für* oder *gegen* die außenpolitische bzw. militärische **Neutralität** ergeht unilateral: Der Staat erklärt sich in freier Entscheidung für „neutral“ und trifft entsprechende außen- und sicherheitspolitische Dispositionen (z.B. Austritt aus einem militärischen Bündnis, Kündigung von Truppenstationierungsverträgen, Reduktion der Militärausgaben, Verzicht auf Auslandseinsätze etc.). Die Entscheidung *für* oder *gegen* die „militärische Neutralität“ trifft ein Staat im freien politischen Ermessen; abgestützt und garantiert wird dieses Recht durch den gleichfalls aus Art. 2 Ziff. 1 VN-Charta fließenden **Grundsatz der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten**.

Ein „Recht auf freie Bündniswahl“ muss dagegen mit Blick auf das **bilaterale Verhältnis** zwischen dem Staat, der Aufnahme in das Bündnis begehrt, und dem Bündnis, das über die Aufnahme entscheidet, ausgelotet werden. Rechtsdogmatisch zu unterscheiden ist dabei zwischen einem „**Recht auf freie Bündniswahl**“ und dem „**Recht auf Beitritt zu einem Bündnis**“. Ein „Recht auf Beitritt“ bedarf immer einer **reziproken Verpflichtung** der Gegenseite, einen Beitrittskandidaten auch aufzunehmen.<sup>16</sup> Nicht nur dem Recht der Internationalen Organisationen, sondern auch dem zivilrechtlichen Vereinsrecht sind solche „Aufnahmeverpflichtungen“ eines Vereins / Bündnisses eher fremd.

---

<sup>15</sup> Vgl. *Fassbender*, in: Simma/Khan/Nolte/Paulus (Hrsg.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Vol. I, Oxford 2012, Art. 2 (1), Rdnr. 58 mit Blick auf das *right of participation in the International Community*. Auch diese Auslegung lässt sich historisch weit zurückverfolgen. So spricht der russische Diplomat und Völkerrechtler (Professor an der Universität von St. Petersburg und Teilnehmer an den Haager Friedenskonferenzen 1899 und 1907) *Friedrich (Fromhold) von Martens* (1845-1909) in seinem Völkerrechtslehrbuch Bd. 1, Berlin 1883, § 79, S. 306 von dem Recht der Staaten auf „internationalen Verkehr“.

<sup>16</sup> Ein dogmatisch vergleichbares „unvollständiges“ Recht ist das „Menschenrecht auf Ausreise“ (Art. 12 Abs. 2 VN-Zivilpakt), das ein korrespondierendes „Recht auf Einreise“ bzw. eine „Verpflichtung eines anderen Staates zur Aufnahme“ benötigt, um faktisch nicht leerzulaufen.

Aber auch ein „Recht auf freie Bündniswahl“ braucht, um faktisch nicht leerzulaufen, eine korrespondierende „**Beitrittsperspektive**“, eine **realistische Aussicht** auf einen **Kandidatenstatus** sowie **transparente und für den beitrittswilligen Staat erfüllbare Aufnahmekriterien**. Letztere sind in den jeweiligen Statuten (dem sog. „Binnen-Organisationsrecht“ eines Bündnisses bzw. der Vereinssatzung eines Clubs etc.) niedergelegt.

Vor diesem Hintergrund sollen im Folgenden die Aufnahmekriterien der NATO sowie die mit dem Erweiterungsprozess des Bündnisses zusammenhängenden Verfahrensregeln und Grundprinzipien näher beleuchtet werden.

### 3. Aufnahmekriterien der NATO

Art. 10 des **Nordatlantikvertrags vom 4. April 1949**<sup>17</sup> regelt die Aufnahme eines Drittstaates in das Bündnis. Art. 10 lautet:

„Die Parteien können durch einstimmigen Beschluss jeden anderen europäischen Staat, der in der Lage ist, die Grundsätze dieses Vertrags zu fördern und zur Sicherheit des nordatlantischen Gebiets beizutragen, zum Beitritt einladen.“

Aufgenommen werden kann also „*jeder europäische Staat, der in der Lage ist, zur Sicherheit des nordatlantischen Gebiets beizutragen.*“ Die Entscheidung über die Aufnahme eines beitrittswilligen Staates in das Nordatlantikbündnis treffen die im **NATO-Rat vertretenen Mitgliedstaaten der Allianz im Konsens**. Mehrheitsentscheidungen sind ausgeschlossen.<sup>18</sup> Die Aufnahme in das Bündnis unterliegt zudem hohen verfassungsrechtlichen Hürden – erforderlich ist die Ratifikation des Beitrittsprotokolls durch alle 30 NATO-Mitgliedstaaten. Ein „**Recht auf Beitritt**“ zum **Bündnis existiert nicht**; die Aufnahme in das Bündnis **unterliegt dem politischen Ermessen der Bündnispartner**. Der Aufnahmeentscheidung geht regelmäßig eine jahrelange „**Kandidaten-Phase**“ des beitrittswilligen Staates voraus.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Text abrufbar unter: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_17120.htm?selectedLocale=de](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=de)

<sup>18</sup> *Andrés B. Muñoz Mosquera*, „The North Atlantic Treaty: Article 9 and NATO's Institutionalization“, in: 34 *Emory Int'l Law Review* (2019), S. 149-164 (159), abrufbar unter: <https://scholarlycommons.law.emory.edu/eilr/vol34/iss0/10>.

<sup>19</sup> Vgl. näher die Kommentierung von *Nick Minogue*, „The North Atlantic Treaty at 70 – Article 10“, in: 34 *Emory Int'l Law Review* (2019), S. 165-181, <https://scholarlycommons.law.emory.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1229&context=eilr>.



Die sog. „NATO-Erweiterungsstudie“ vom 3. September 1995<sup>20</sup> – auch sie nur vertragskonkretisierendes, rechtlich unverbindliches *soft law* – formuliert Kriterien für die Aufnahme neuer Mitglieder und dient dabei auch der **Herstellung größerer Transparenz** mit Blick auf Grundsätze und Praxis, die der **Beitrittspolitik des Bündnisses** zugrunde liegen (Rz. 29). Den Beitrittskriterien zufolge sind bei der Aufnahme neuer Mitglieder u.a. die **sicherheitspolitische Lage Europas und die Interessen Russlands zu achten** (Rz. 28 f.). Andererseits darf die Erweiterungsentscheidung der NATO **nicht durch ein „Veto“** oder Mitspracherecht (*droit de regard*) eines Drittstaates **präjudiziert** werden (Rz. 27).

Die relevanten Passagen lauten:

“(27) NATO-Russia relations should reflect Russia's significance in European security and be based on reciprocity, mutual respect and confidence, no "surprise" decisions by either side which could affect the interests of the other. This relationship can only flourish if it is rooted in strict compliance with international commitments and obligations, such as those under the UN Charter, the OSCE, including the Code of Conduct and the CFE Treaty, and full respect for the sovereignty of other independent states. NATO decisions, however, **cannot be subject to any veto or droit de regard by a non-member state**, nor can the Alliance be subordinated to another European security institution.

(28) **Russia has raised concerns with respect to the enlargement process of the Alliance.** The Alliance is addressing these concerns in developing its wider relationship with Russia and the Alliance has made it clear that **the enlargement process including the associated military arrangements will threaten no-one** and contribute to a developing broad European security architecture based on true cooperation throughout the whole of Europe, enhancing security and stability for all.

(29) The decision-making process on enlargement will be in accordance with the Washington Treaty. Each invitation will be decided **on its own merits**, case by case, and **in accordance with the principles identified in this study**, taking into account political and security related developments in the whole of Europe. **It will be important**, particularly in the meantime, **not to foreclose the possibility of eventual Alliance membership for any European state in accordance with Article 10 of the Washington Treaty.**”

In der NATO-Erweiterungsstudie (Rz. 27) kommt ein **Grundgedanke des NATO-Erweiterungsprozesses** zum Ausdruck – nämlich dass die Allianz ihren Bündniserweiterungsprozess **autonom, d.h. ohne Einmischung, Veto oder Mitspracherecht von Drittstaaten** gestalten will. Dies schließt nicht aus, dass die NATO – im Einklang mit der *NATO-Russland-Grundakte* – in ihrem Erweiterungsprozess auch die **legitimen Sicherheitsinteressen Russlands** berücksichtigt.<sup>21</sup> Aus

<sup>20</sup> “Study on NATO Enlargement”, abrufbar unter:  
<https://scholarlycommons.law.emory.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1229&context=eilr>.

<sup>21</sup> Dies hat die NATO in ihrem Informationsblatt betreffend Fragen zum NATO-Russland-Verhältnis beteuert, vgl. NATO-Factsheet, „Russlands Anschuldigungen – eine Richtigstellung“, April 2014,  
[https://www.nato.int/nato\\_static/assets/pdf/pdf\\_2014\\_04/20140523\\_140411-fact\\_sheet\\_Russia-ger.pdf](https://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2014_04/20140523_140411-fact_sheet_Russia-ger.pdf).

völkerrechtlicher Sicht zeigt dieser Grundgedanke, dass auch die **Erweiterungsentscheidungen des Bündnisses** – gewissermaßen die „Kehrseite“ zum Aufnahmegesuch eines beitriftswilligen Staates – **freie außen- und verteidigungspolitische Dispositionen der NATO-Staaten** i.S.v. Art. 2 Ziff. 1 VN-Charta darstellen. Denn mit der Aufnahme eines neuen Staates in das Bündnis gehen die übrigen Bündnispartner die rechtliche, politische und militärische Verpflichtung ein, das Neumitglied jederzeit nach Kräften zu verteidigen (vgl. die sog. „Bündnisklausel“ in Art. 5 NATO-Vertrag).

Als „**Binnen-Organisationsrecht**“ ist die NATO-Erweiterungsstudie freilich nur zwischen den NATO-Mitgliedstaaten *politisch* verbindlich. Sie entfaltet **keine verbindliche Außenwirkung gegenüber Beitrittskandidaten**, die daraus weder eine rechtlich verbindliche „Anwartschaft“ noch ein Recht auf „fehlerfreie Ermessensausübung“ ableiten können.

#### 4. **Völkerrechtliche Bewertung außenpolitischer Handlungsoptionen im Dreiecksverhältnis zwischen der NATO, Russland und der Ukraine**

Jenseits von *Aufnahmekriterien* und *-verfahren* erweist sich der „*impact*“ und die Relevanz des „Rechts auf freie Bündniswahl“ erst in der Staatenpraxis. Der Konflikt über den NATO-Beitritt der Ukraine besteht in einer **spannungsgeladenen Dreieckskonstellation** zwischen der NATO, der Ukraine und Russland. Durch die **NATO-Russland-Grundakte** von 1997 werden die **bilateralen Beitrittsangelegenheiten** zwischen der NATO und der Ukraine *politisch* zu einer **trilateralen Angelegenheit** unter Einbeziehung der Sicherheitsinteressen Russlands erweitert. Die aktuellen russischen Forderungen nach „Sicherheitsgarantien“ zielen indes weit darüber hinaus: Nach dem Willen Russlands soll die Beitrittsfrage, die eigentlich zwischen der NATO und der Ukraine **rechtlich bilateral** und unter Berücksichtigung der Interessen Russlands **politisch gewissermaßen trilateral** zu klären wäre, zu einer **rein bilateralen Angelegenheit zwischen der NATO und Russland** gemacht werden – unter Ausschluss der sicherheitspolitischen Interessen der Ukraine.

Im Folgenden sollen die **Dreiecksbeziehungen** zwischen der NATO, Russland und der Ukraine unter dem Gesichtspunkt des „Rechts auf freie Bündniswahl“, dem Recht auf souveräne Staatengleichheit, der NATO-Russland-Grundakte und dem Grundsatz der Nichteinmischung beleuchtet und geklärt werden, ob und inwieweit politische Gestaltungsspielräume völkerrechtlich eingeht sind.

Im **Verhältnis zur Ukraine muss Russland** das völkerrechtliche **Gewaltverbot** (Art. 2 Ziff. 4 VN-Charta) achten und sich jeder **Einmischung in die inneren Angelegenheiten** (Art. 2 Ziff. 1 VN-Charta) enthalten.

Im Verhältnis zwischen der **Ukraine und der NATO** besteht zwar **kein Anspruch der Ukraine auf Beitritt zur NATO**; als **Beitrittskandidaten** wurde der Ukraine jedoch eine konkrete **Beitrittsperspektive** eröffnet,<sup>22</sup> welche die NATO – will sie sich an ihren eigenen Regeln messen lassen (vgl. Rz. 29 der NATO-Erweiterungsstudie: „*important [...] not to foreclose the possibility of eventual membership*“) – nur aus Gründen, die die Ukraine selbst zu vertreten hat, wieder „**revidieren**“ dürfte.<sup>23</sup> Im Frühjahr 2019 verankerte das ukrainische Parlament, die *Werchowyna Rada*, in der Verfassung der Ukraine die **strategische Orientierung** des Landes zum vollständigen Beitritt zur NATO.<sup>24</sup> Gleichwohl scheint ein **Beitritt der Ukraine zum jetzigen Zeitpunkt nicht auf der politischen Tagesordnung** zu stehen.<sup>25</sup> Dies entspricht auch der Auffassung von Teilen der Wissenschaft.<sup>26</sup> Politischer Druck seitens der Ukraine<sup>27</sup> hat in dieser Hinsicht bislang noch nichts bewirkt.

- 
- <sup>22</sup> Vgl. zum Verhältnis NATO-Ukraine zuletzt RP online vom 30. November 2021, „Schulterschluss ohne Beitritt: Wie nah sich Nato und Ukraine wirklich sind“, <https://rp-online.de/politik/ausland/ostpolitik-wie-nah-sich-nato-und-ukraine-wirklich-sind-aid-64359989> sowie „Warum die Ukraine immer noch nicht in der NATO ist: Wer ist schuld und was ist zu tun?“, Ukraine Crisis media center, 12. Februar 2021, <https://uacrisis.org/de/why-ukraine-is-still-not-in-nato>.
- <sup>23</sup> Etwa, weil der beitriftswillige Staat die NATO-Aufnahmekriterien (z.B. demokratische Kontrolle der Streitkräfte, Einhaltung von Rechtsstaatsprinzipien, militärische und finanzielle Beiträge etc.) nicht erfüllt. Das Beispiel EU/Türkei macht insoweit deutlich, dass sich eine Beitrittsperspektive politisch und faktisch „von selbst“ erledigen kann.
- <sup>24</sup> DW vom 7. Februar 2019, „Verfassungsänderung. Ukraine strebt weiter nach Westen“, <https://www.dw.com/de/ukraine-strebt-weiter-nach-westen/a-47419911>. Vgl. zur Verfassungsänderung auch die Homepage des Parlaments, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2680-19#n2>. Відомості про внесення змін до Конституції України (щодо набуття Україною статусу члена Європейського Союзу та приєднання до Організації Північноатлантичного договору) – deutsche Übers.: *Über Änderungen der Verfassung der Ukraine (in Bezug auf den strategischen Kurs des Staates zum Erwerb der Vollmitgliedschaft der Ukraine in der Europäischen Union und der Organisation des Nordatlantikvertrags)*.
- <sup>25</sup> Die Positionen der NATO-Staaten zur Aufnahme der Ukraine sind traditionell heterogen, vgl. RND vom 13. April 2021, „Lettland macht sich für Nato-Mitgliedschaft der Ukraine stark“, <https://www.rnd.de/politik/lettland-macht-sich-fur-nato-mitgliedschaft-der-ukraine-stark-SP5V2DF52ZBXXAGQEKWWSWOTZL.html>. SWR 2 vom 14. Januar 2022, „Strack-Zimmermann: Eine Nato-Mitgliedschaft der Ukraine ist derzeit kein Thema“, <https://www.swr.de/swr2/leben-und-gesellschaft/strack-zimmermann-eine-nato-mitgliedschaft-der-ukraine-ist-derzeit-kein-thema-100.html>. Welt vom 1. Januar 2022, „Ukrainischer Botschafter – Schlüssel für Nato-Beitritt liegt in Deutschland“, <https://www.welt.de/politik/ausland/article236176690/Ukraine-Botschafter-Schluessel-fuer-Nato-Beitritt-liegt-in-Deutschland.html>.
- <sup>26</sup> „Osteuropaexpertin: Die Nato-Aufnahme der Ukraine ist derzeit völlig unrealistisch“, Interview mit *Gwendolyn Sasse*, Direktorin des Zentrums für Osteuropa- und internationale Studien (Zois) in Berlin, in: Redaktionsnetzwerk Deutschland, 22. April 2021, <https://www.rnd.de/politik/ukraine-osteuropaexpertin-nennt-nato-aufnahme-derzeit-vollig-unrealistisch-5VNYZGL3F5EORI7K7ORTYYIDM.html>.
- <sup>27</sup> „Ukraine droht - entweder Nato-Mitgliedschaft oder atomare Aufrüstung“, Welt vom 15. April 2021, <https://www.welt.de/politik/ausland/article230395181/Ukraine-droht-entweder-Nato-Mitgliedschaft-oder-atomare-Aufruestung.html>.

Das „**Mitspracherecht**“ oder **Veto eines Drittstaates** in bündnisinternen Erweiterungsangelegenheiten hat die NATO – im Einklang mit ihren eigenen Regeln (Erweiterungsstudie) – auch im derzeitigen Ukraine-Konflikt explizit ausgeschlossen.<sup>28</sup> Der Gedanke des Art. 34 der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVRK), der die *Unwirksamkeit* (nicht das Verbot) eines „Vertrages zulasten Dritter“ gegenüber dem Dritten anordnet,<sup>29</sup> macht sinngemäß deutlich, dass die **legitimen Rechtspositionen eines Staates nicht zum Gegenstand, d.h. zur politischen „Manövriermasse“ einer Vereinbarung zweier anderer Staaten gemacht** werden dürfen. Der Grundsatz der souveränen Staatengleichheit aus Art. 2 Ziff. 1 VN-Charta verbietet es, salopp formuliert, einen Staat zum machtpolitischen „Spielball“ anderer Staaten zu machen<sup>30</sup> oder ihm die Funktion einer „Pufferzone“ zwischen zwei konkurrierenden Einflussphären zuzuweisen.<sup>31</sup>

Folglich dürfen legitime Sicherheitsinteressen der Ukraine nicht durch „**Sicherheitsgarantien**“, wie sie Moskau von Brüssel einfordert, **ausgehobelt und ignoriert** werden. **Trilaterale Sicherheitsfragen**, wie sie in der NATO-Russland-Grundakte artikuliert werden, können eben nicht **bilateral**, sondern müssen **trilateral** geregelt werden. Eine einseitige Zusage der NATO gegenüber Russland, die Aufnahme eines beitriftswilligen Staates in das Bündnis zu blockieren und dessen Beitrittsersuchen dauerhaft „einzufrieren“, darf daher **nicht zum legitimen Gegenstand einer bilateralen Sicherheitsvereinbarung** zwischen Russland und der NATO gemacht werden.

Abgesehen davon stellt sich die **praktische Frage** nach der **rechtlichen Form solcher „Sicherheitsgarantien“**:

Vereinbarungen zwischen der NATO und Russland, die vertraglichen und damit *rechtlich verbindlichen* Charakter hätten, müssten, um wirksam zu werden, von allen 30 NATO-Staaten ratifiziert werden, was schon zeitlich einer raschen Lösung des Ukraine-Konflikts im Wege stehen würde. Ein solcher Vertrag wäre ein „Vertrag zu Lasten Dritter“ (Art. 34 VN-Charta), der legitime Rechtspositionen der Ukraine aushebelt und dabei gegen den **Grundsatz der souveränen Gleichheit** (Art. 2 Ziff. 1 VN-Charta) verstößt. Wegen der **Vorrangsklausel des Art. 103 VN-Charta würde ein solcher Vertrag in seinen Rechtswirkungen leerlaufen**. Art. 103 bestimmt:

---

<sup>28</sup> Vgl. Tagesschau vom 12. Januar 2022, in der NATO-Generalsekretär *Jens Stoltenberg* mit den Worten zitiert wird: "Wir werden keine Kompromisse bei unseren Grundprinzipien machen". Russland habe "kein Vetorecht in der Frage, ob die Ukraine NATO-Mitglied werden kann", <https://www.tagesschau.de/ausland/europa/nato-russland-157.html>.

<sup>29</sup> Art. 34 WVRK lautet: „Ein Vertrag begründet für einen Drittstaat ohne dessen Zustimmung weder Pflichten noch Rechte.“

<sup>30</sup> Ein historisches Beispiel für eine solche Politik ist die Teilung Polens in den Jahren 1772, 1793 und 1795 in die verschiedenen politischen Einflussphären der Nachbarmächte Russland, Preußen und Österreich.

<sup>31</sup> Vgl. ZDFheute vom 10. Januar 2022, „Russland will 'Pufferzone zur Nato'“. Interview mit der DGAP Russland-Expertin *Sarah Pagung*, <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/russland-ukraine-expertin-pagung-dgap-100.html>.

„Widersprechen sich die Verpflichtungen von Mitgliedern der Vereinten Nationen aus dieser Charta und ihre Verpflichtungen aus anderen internationalen Übereinkünften, so haben die Verpflichtungen aus dieser Charta Vorrang.“<sup>32</sup>

Noch deutlicher als die **Vorrangklausel** in Art. 103 VN-Charta zeigt die **Kollisionsklausel in Art. 8 NATO-Vertrag, dass die NATO-Staaten im Grunde keine Vereinbarung mit Russland treffen könnten, ohne dabei den NATO-Vertrag selbst zu verletzen.**

Art. 8 NATO-Vertrag lautet:

„Jede Partei (...) verpflichtet sich, keine diesem Vertrag widersprechende internationale Verpflichtung einzugehen.“

Eine **Kollision** zwischen dem NATO-Vertrag und einer Vereinbarung über die Nichtaufnahme der Ukraine ergäbe sich dann **im Hinblick auf Art. 10 NATO-Vertrag**. Dieser räumt den NATO-Mitgliedstaaten das Recht einräumt, einstimmig und nach freiem politischen Ermessen „*jeden anderen europäischen Staat (...) zum Beitritt einladen*.“ Eine Vereinbarung zwischen den NATO-Staaten und Russland über die Nichtaufnahme der Ukraine wäre gleichsam eine **massive Einschränkung des Art. 10 NATO-Vertrag**, denn dieser würde für den konkreten Fall der Ukraine praktisch „leerlaufen“. Eine NATO-Russland-Vereinbarung über die Nichtaufnahme der Ukraine wäre aber in erster Linie **nicht nur ein Verstoß gegen Art. 8 NATO-Vertrag**, sondern faktisch **eine Änderung von Art. 10 NATO-Vertrag „durch die Hintertür**.“<sup>33</sup> Art. 8 NATO-Vertrag stellt zwar die rechtliche Gültigkeit einer dem NATO-Vertrag widersprechenden Vereinbarung der NATO-Staaten nicht in Frage; *faktisch* aber schränkt Artikel 8 NATO-Vertrag die Vertragsfreiheit der Mitgliedstaaten massiv ein.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Art. 103 VN-Charta ordnet keine regelrechte „Nichtigkeit“ (Unwirksamkeit) des entgegenstehenden Vertrages an, sondern nur den Anwendungsvorrang der Charta. Der entgegenstehende Vertrag dürfte dann nicht mehr angewendet werden.

<sup>33</sup> Art. 8 NATO-Vertrag als „Kollisionsklausel“ regelt von seiner Zielsetzung her eigentlich nur Fallkonstellationen, bei denen *einzelne* NATO-Partner Vereinbarungen mit Drittstaaten abschließen wollen, die dem NATO-Vertrag widersprechen. Der Fall, dass *alle NATO-Staaten gemeinsam* – quasi die NATO als Ganzes – eine solche Vereinbarung abschließen wollen, beschreibt dagegen dogmatisch weniger einen *Kollisionsfall* als eine *Vertragsänderung*.

Eine formelle Änderung des NATO-Vertrages können die NATO-Staaten zwar grundsätzlich vornehmen (auch wenn dies seit 1949 noch nie geschehen ist). Eine Vertragsänderung dürfte aber nicht *volens volens* im Wege einer bilateralen Vereinbarung mit Russland erfolgen, sondern muss prozedural nach den *Vorgaben des Art. 12 NATO-Vertrag* erfolgen.

<sup>34</sup> *Károly Végh*, „The North Atlantic Treaty and its Relationship to other "Engagements" of its Parties – A Commentary on Article 8“, in: 34 *Emory Int'l Law Review* 2019, S. 135-148 (144), <https://scholarlycommons.law.emory.edu/eilr/vol34/iss0/9>

Völkerrechtlich verbindliche „Zusagen“ mit Wirkung nach innen und außen *kann* der **NATO-Rat** gemäß dem **Recht der Internationalen Organisationen** gar nicht abgeben. Beschlüsse des NATO-Rats ergehen zwar einstimmig, sind aber für die Mitgliedstaaten **rechtlich nicht bindend**.<sup>35</sup> Nach dem Recht der Internationalen Organisationen und dem Recht der Staatenverantwortlichkeit bleiben die Mitgliedstaaten für ihre Entscheidungen im NATO-Rat verantwortlich: *“each Member State retains full responsibility for its decisions [taken within the North Atlantic Council].”*<sup>36</sup>

Völkerrechtlich *unverbindliche* Instrumente, also „**politische**“ **Zusagen oder Vereinbarungen** können Russland **keine rechtliche Sicherheit** geben. Überdies darf auch das *politische* Handeln einer internationalen Organisation **dem eigenen Regelwerk und dem Völkerrecht nicht widersprechen**, da internationale Organisationen zumindest **an das Völkergewohnheitsrecht** (wozu auch der Grundsatz der Staatengleichheit gem. Art. 2 Ziff. 1 VN-Charta und die daraus abgeleiteten Rechtspositionen zählen) **gebunden** sind.<sup>37</sup>

## 5. Ausblick

Im diplomatischen Ringen um den Ukraine-Konflikt könnte die NATO daher deutlicher klarstellen, dass sie der russischen Forderung nach „Sicherheitsgarantien“ mit Blick auf den NATO-Beitritt der Ukraine **nicht nur politisch entschieden entgegentritt**, sondern diese „Garantien“ auch **von Rechts wegen gar nicht geben dürfte**, ohne geltendes Völkerrecht zu verletzen.

Ob dieser Aspekt die Verhandlungsposition der NATO gegenüber Russland wirklich stärken würde, bleibt allerdings fraglich. Denn bei den russischen Forderungen nach „Sicherheitsgarantien“ geht es nur vordergründig um den (potentiellen) NATO-Beitritt der Ukraine.<sup>38</sup> Dahinter steht vielmehr das **Ausloten von politisch-militärischen Einflussphären in Osteuropa** und der

---

<sup>35</sup> So *Ruffert /Walter*, Institutionalisiertes Völkerrecht, München: Beck, 2. Aufl. 2015, Rdnr. 496.

<sup>36</sup> Responsibility of Int'l Orgs. Docs. of the Fifty-Sixth Session, U.N. Doc. A/CN.4/637, at 7 (2004), zitiert bei *Andrés B. Muñoz Mosquera*, „The North Atlantic Treaty: Article 9 and NATO's Institutionalization“, in: 34 *Emory Int'l Law Review* (2019), S. 149-164 (152 f.), abrufbar unter: <https://scholarlycommons.law.emory.edu/eilr/vol34/iss0/10>.

<sup>37</sup> Vgl. zur völkerrechtlichen Bindung internationaler Organisationen grundlegend *Albert Bleckmann*, „Zur Verbindlichkeit des allgemeinen Völkerrechts für internationale Organisationen“, *ZaöRV* 1977, S. 107-121, [https://www.zaoerv.de/37\\_1977/37\\_1977\\_1\\_t\\_107\\_121.pdf](https://www.zaoerv.de/37_1977/37_1977_1_t_107_121.pdf).  
*Daugirdas, Kristina*. "How and Why International Law Binds International Organizations" in: *Harv. Int'l Law Journal* 57, no. 2 (2016), S. 325-381 (380), <https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2823&context=articles>.

<sup>38</sup> Potentieller NATO-Beitrittskandidat ist im Übrigen auch die ehemalige Sowjetrepublik Georgien, die seit Jahren auf die Einlösung einer Beitrittsperspektive wartet, vgl. SZ vom 18. Januar 2022, „14 Jahre auf Schutzsuche“, <https://www.sueddeutsche.de/politik/nato-georgien-russland-beitritt-osterweiterung-1.5509560>.

---

russische Wunsch nach **Hegemonie**.<sup>39</sup> Diesem Wunsch mag der russische Präsident *Putin* durch militärische Drohkulissen Nachdruck verleihen – auf Rückhalt im geltenden Völkerrecht kann er sich dabei jedoch nicht stützen.

\* \* \*

---

<sup>39</sup> Vgl. zum Begriff *Bernhard Kempfen*, Hegemonie, in: Staatslexikon online (Stand: 22.10.2019), URL: <https://www.staatslexikon-online.de/Lexikon/Hegemonie>. Dem Wesen der Hegemonie nahe standen Gelehrte der Weimarer und der NS-Zeit, wie etwa der bedeutende Staats- und Völkerrechtler *Heinrich Triepel* (1869-1946) in seinem Werk *Die Hegemonie* (1938). Vgl. zuletzt *Reinhard Mehring* „Ich müsste mich mit Triepel auseinandersetzen. Heinrich Triepel, Carl Schmitt und Die Hegemonie“, in: *Der Staat* 59 (2020), S. 29-47, <https://elibrary.duncker-humblot.com/zeitschriften/id/20/vol/59/iss/5357/art/51557/>.