



Infobrief

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

Roman Schmidt-Radefeldt/Antonia Sommerfeld

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

Verfasser/in: Regierungsdirektor Priv.-Doz. Dr. Roman Schmidt-Radefeldt,
Rechtsreferendarin Dr. Antonia Sommerfeld
Aktenzeichen: WD 2 - 3010 - 006/22
Abschluss der Arbeit: 21. Februar 2022 (zugleich letzter Zugriff auf Internetlinks)
Fachbereich: WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre
Hilfe

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Das Recht auf Bündnisfreiheit und auf Neutralität als Gegenstand internationaler politischer Vereinbarungen	4
3.	Das „Recht auf freie Bündniswahl“ als Konkretisierung des Grundsatzes der souveränen Staatengleichheit	6
3.1.	Resolutionen der VN-Generalversammlung	6
3.2.	Dogmatische Differenzierungen	8
4.	Aufnahmekriterien der NATO	9
5.	Völkerrechtliche Bewertung außenpolitischer Handlungsoptionen im Dreiecksverhältnis zwischen der NATO, Russland und der Ukraine	11
6.	Zu den Hintergründen des Ukraine-Konflikts	16
7.	Literaturverzeichnis	21

1. Einleitung

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.¹ Derartige Forderungen weisen Politiker der NATO-Staaten unter Hinweis auf ein nicht verhandelbares **Recht auf freie Bündniswahl** der Ukraine zurück.² 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.

2. 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 1975,³ 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 1990⁴ zum Recht der Staaten, „[...] ihre sicherheitspolitischen Dispositionen frei zu treffen“.
- In der Absichtserklärung der **NATO-Russland-Grundakte vom 27. Mai 1997**⁵ bekennen sich die NATO und Russland gemeinsam zum Grundsatz der **Achtung der Souveränität**

1 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>.

2 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>.

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

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

5 Text abrufbar unter: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_25468.htm?selectedLocale=de.

aller Staaten sowie ihres „naturegebenen 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“.

- Die konkreteste Formulierung zum „Recht auf Bündnisfreiheit“ findet sich im sog. **Dokument von Istanbul** der **OSZE**, das eine Reihe von Beschlüssen, (Gipfel-)Erklärungen, Vertragsänderungen und die Schlussakte zum KSE-Vertrag inkorporiert.⁶ Das Dokument enthält auch die sog. **Europäischen Sicherheitscharta** vom 19. November 1999, die u.a. vom russischen Außenminister unterzeichnet wurde. In der Charta heißt es in Rn. 8:

„Jeder Teilnehmerstaat hat dasselbe Recht auf Sicherheit. Wir bekräftigen das jedem Teilnehmerstaat innewohnende Recht, seine Sicherheitsvereinbarungen einschließlich von Bündnisverträgen frei zu wählen oder diese im Laufe ihrer Entwicklung zu verändern. Jeder Staat hat auch das Recht auf Neutralität. Jeder Teilnehmerstaat wird diesbezüglich die Rechte aller anderen achten. Sie werden ihre Sicherheit nicht auf Kosten der Sicherheit anderer Staaten festigen. Innerhalb der OSZE kommt keinem Staat, keiner Staaten-Gruppe oder Organisation mehr Verantwortung für die Erhaltung von Frieden und Stabilität im OSZE- Gebiet zu als anderen, noch kann einer/eine von ihnen irgendeinen Teil des OSZE-Gebiets als seinen/ihren Einflussbereich betrachten.“

- Das Dokument von Istanbul enthält überdies ein **Übereinkommen zur Anpassung des Vertrages über konventionelle Streitkräfte in Europa** (KSE-Vertrag).⁷ Neugefasst wurde u.a. die **Präambel** des KSE-Vertrages. Diese enthält nun folgenden Passus: „[...] im Bewusstsein der gemeinsamen Verantwortung, die sie alle für das Streben nach Erreichung größerer Stabilität und Sicherheit in Europa tragen, und eingedenk ihres Rechts, Vertragspartner eines Bündnisses zu sein oder nicht zu sein [...]“

Den genannten Vereinbarungen ist gemeinsam, dass es sich um **politische Vereinbarungen** / Erklärungen handelt, die **völkerrechtlich unverbindlich** sind. Dies gilt auch für die Änderung der Präambel des KSE-Vertrages, die im Gegensatz zum eigentlichen Vertragstext völkerrechtlich unverbindlich bleibt.⁸ Soweit die genannten Vereinbarungen Elemente von sog. **soft law** enthalten, können sie aber interpretationsleitende Bedeutung mit Blick auf entsprechendes **hard law** (völkerrechtliche Verträge oder Gewohnheitsrecht) erlangen.⁹

6 Das „Dokument von Istanbul“ ist abrufbar unter: <https://www.osce.org/files/f/documents/1/5/39571.pdf>. Der Text der Europäischen Sicherheitscharta findet sich ab S. 7 ff.

7 Abrufbar auf der Homepage des Auswärtigen Amtes, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/207278/1ef5ee78bf496dc37d19e9542c45a2c7/kse-ue-anpassung-data.pdf>.

8 Der KSE-Vertrag ist jedoch im Lichte der Präambel auszulegen: Vgl. zur rechtlichen Relevanz von Präambeln völkerrechtlicher Verträge Schmalenbach, in: Dörr/Schmalenbach, Vienna Convention on the Law of Treaties, Vol. 1, Heidelberg: Springer 2012, Präambel, Rn. 2.

9 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.

3. 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 Völkerrecht 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.¹⁰ Dieser Grundsatz bildet neben dem Gewaltverbot (Art. 2 Ziff. 4 VN-Charta) einen **Kernpfeiler des Völkerrechts**; Staatengleichheit und Gewaltverbot gelten auch gewohnheitsrechtlich.¹¹

3.1. 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).¹² Gleichwohl werden Resolutionen der Generalversammlung 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;¹³ viele VN-Resolutionen (wie etwa die nachfolgend erwähnten) haben sich als Ausdruck einer allgemeinen Rechtsüberzeugung der Staatengemeinschaft selber **gewohnheitsrechtlich verfestigt**.¹⁴

10 Art. 2 Ziff. 1 VN-Charta lautet: „Die Organisation beruht auf dem Grundsatz der souveränen Gleichheit aller ihrer Mitglieder“, Text abrufbar unter: <https://unric.org/de/wp-content/uploads/sites/4/2020/01/charta-1.pdf>.

11 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.

12 Matthias Herdegen, *Völkerrecht*, München: Beck, 19. Aufl. 2020, § 20 Rdnr. 2; Matthias Ruffert / Christian 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/814850/01532/964412de94aa450b981a7c4fdea/WD-2-097-20-pdf-data.pdf>.

13 Schweisfurth, Theodor, *Völkerrecht*, Tübingen: Mohr Siebeck 2006, 2. Kap. Rdnr. 183.

14 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, *Nicaragua v. United States of America*, 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>).

- In ihrer „**Friendly-Relations-Erklärung**“ vom 24. Oktober 1970 (sog. „VN-Prinzipien-deklaration“)¹⁵ 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**¹⁶ 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 1981¹⁷ 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 im Wege der Auslegung aus dem geltenden Völkerrecht ableiten. 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** einschließlich der dafür **notwendigen politischen Dispositionen ohne Einmischung anderer Staaten zu treffen**.¹⁸

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**

15 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>.

16 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.

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

18 Vgl. Bardo 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“.

findet seine menschenrechtliche Entsprechung im **internen Selbstbestimmungsrecht der Völker** (Art. 1 VN-Zivilpakt).

3.2. 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.¹⁹ Nicht nur dem Recht der Internationalen Organisationen, sondern auch dem zivilrechtlichen Vereinsrecht sind solche „Aufnahmeverpflichtungen“ eines Vereins / Bündnisses eher fremd.

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.

¹⁹ 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.

4. Aufnahmekriterien der NATO

Art. 10 des Nordatlantikvertrags vom 4. April 1949²⁰ 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.²¹ 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 „Einladung zum Beitritt“ durch den NATO-Rat geht ein **mehrstufiges, politisch formalisiertes Verfahren** voraus,²² bei dem ein beitrittswilliger Staat zunächst einen informellen „Kandidatenstatus“ erhält, um dann – wiederum auf Einladung der NATO – an einem speziell auf den jeweiligen Beitrittskandidaten zugeschnittenen Unterstützungs- und Vorbereitungsprogramm, dem sog. **Membership Action Plan (MAP)**, teilzunehmen.²³ Die Teilnahme eines Beitrittskandidaten an dem MAP, die dazu dient, sich in politischer, wirtschaftlicher, militärischer und rechtlicher Hinsicht auf den Beitritt zur NATO vorzubereiten und entsprechende Anpassungen vorzunehmen, begründet keinen Rechtsanspruch auf Beitritt. Der Zeitraum für den MAP kann unterschiedlich lang sein: Seit 2010 nimmt Bosnien-Herzegowina als einziger Beitrittskandidat der NATO an dem MAP-Programm teil; das jüngste NATO-Mitglied Nordmazedonien hatte 21 Jahre (1999-2020) am Membership Action Plan teilgenommen, ehe es in die NATO aufgenommen wurde; das NATO-Mitglied Montenegro fast 18 Jahre (2009-2017). Dem politischen Wunsch der Ukraine, am Membership Action Plan teilzunehmen, hat die NATO bis heute noch nicht

20 Text abrufbar unter: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=de.

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

22 Vgl. näher die Kommentierung von Nick Minogue, „The North Atlantic Treaty at 70 – Article 10“, 34 Emory Int'l Law Review (2019), S. 165–181, <https://scholarlycommons.law.emory.edu/eilr/vol34/iss0/11/https://scholarlycommons.law.emory.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1229&context=eilrhttps://scholarlycommons.law.emory.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1229&context=eilr>.

23 Vgl. NATO Homepage, Membership Action Plan (MAP), https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_37356.htm. Der MAP wurde auf dem NATO Gipfel in Washington 1999 ins Leben gerufen.

entsprochen,²⁴ obwohl der Ukraine dies schon auf dem NATO-Gipfel in Bukarest 2008 in Aussicht gestellt wurde.²⁵ Dies macht deutlich, wie lange sich Beitrittsprozesse politisch hinziehen können.

Die sog. „NATO-Erweiterungsstudie“ vom 3. September 1995²⁶ – auch sie ist 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.”

24 Ministry of Defence of Ukraine, <https://www.mil.gov.ua/en/news/2020/12/01/ukraines-ambitions-is-to-get-membership-action-plan-in-the-nato-summit-in-2021-andrii-taran/>.

25 Bucharest Summit Declaration, 3. April 2008, para. 23, https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm.

26 “Study on NATO Enlargement”, 3. September 1995, abrufbar unter: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_24733.htm.

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.²⁷ Aus völkerrechtlicher Sicht zeigt dieser Grundgedanke, dass auch die **Erweiterungsentscheidungen des Bündnisses** – gewissermaßen die „Kehrseite“ zum Aufnahmegesuch eines beitrtrittswilligen 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.

5. 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 Staaten-gleichheit, der NATO-Russland-Grundakte und dem Grundsatz der Nichteinmischung beleuchtet

27 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.

werden, um zu klären, ob und inwieweit politische Gestaltungsspielräume völkerrechtlich eingehegt 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 einem **Beitrittskandidaten** wurde der Ukraine jedoch eine konkrete **Beitrittsperspektive** eröffnet,²⁸ 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.²⁹ Im Frühjahr 2019 verankerte das ukrainische Parlament, die Werchowna Rada, in der Verfassung der Ukraine die **strategische Orientierung** des Landes zum vollständigen Beitritt zur NATO.³⁰ Bis heute ist dem NATO-Beitrittskandidat Ukraine noch nicht einmal die Teilnahme am Membership Action Plan angetragen worden. Mit Blick auf die jahrelangen „Stehzeiten“ der jüngsten NATO-Mitgliedstaaten im Membership Action Plan (s.o. S. 9) konnte Bundeskanzler Scholz, an die Adresse Moskaus gerichtet, durchaus behaupten, ein **Beitritt der Ukraine stehe zum jetzigen Zeitpunkt nicht auf der politischen Tagesordnung**,³¹ – wenngleich dieses Statement vom NATO-Generalsekretär Stoltenberg umgehend relativiert worden ist.³² Tatsache ist, dass in der Frage eines möglichen NATO-Beitritts der Ukraine unter den NATO-

-
- 28 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>.
- 29 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.
- 30 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>, Про внесення зміни до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в 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).
- 31 Berliner Zeitung vom 14. Februar 2022, „Scholz in der Ukraine: Konturen einer Lösung“, <https://www.berliner-zeitung.de/welt-nationen/scholz-in-der-ukraine-konturen-einer-loesung-li.211822>.
- 32 T-online vom 16. Februar 2022, „Stoltenberg distanziert sich von Scholz-Aussage“, https://www.t-online.de/nachrichten/ausland/id_91655510/ukraine-beitritt-zur-nato-stoltenberg-distanziert-sich-von-scholz-aussage.html

Mitgliedstaaten offensichtlich keine Einigkeit herrscht.³³ Zurückhaltend äußern sich dazu auch Teile der Wissenschaft.³⁴ Politischer Druck seitens der Ukraine hat in dieser Hinsicht bislang noch nichts bewirkt.³⁵

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.³⁶ Der Gedanke des Art. 34 der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVRK), der die Unwirksamkeit (nicht das Verbot) eines „Vertrages zulasten Dritter“ gegenüber dem Dritten anordnet,³⁷ macht sinngemäß deutlich, dass die **legitimen Rechtspositionen eines Staates nicht zum Gegenstand, d.h. zur politischen „Manövrier-masse“ 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 machen³⁸ oder ihm die Funktion einer „Pufferzone“ zwischen zwei konkurrierenden Einflussphären zuzuweisen.³⁹

-
- 33 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-SP5V2DF52ZBXXAGQEKWWSWOTZI.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>.
- 34 „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-5VNYZGL3F5EORI77K7ORTYYIDM.html>.
- 35 „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>.
- 36 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>.
- 37 Art. 34 WVRK lautet: „Ein Vertrag begründet für einen Drittstaat ohne dessen Zustimmung weder Pflichten noch Rechte.“
- 38 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.
- 39 Vgl. ZDF heute 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>.

Folglich dürfen legitime Sicherheitsinteressen der Ukraine nicht durch „Sicherheitsgarantien“, wie sie Moskau von Brüssel einfordert, ausgehebelt 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 WVRK), der legitime Rechtspositionen der Ukraine aushebelt und dabei gegen den **Grundsatz der souveränen Gleichheit** (Art. 2 Ziff. 1 VN-Charta) verstößt. Wegen der **Vorrangklausel des Art. 103 VN-Charta würde ein solcher Vertrag in seinen Rechtswirkungen leerlaufen**. Art. 103 bestimmt:

„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.“⁴⁰

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 ein, einstimmig und nach freiem politischem Ermessen „jeden anderen europäischen Staat [...] zum Beitritt ein[zuladen]“. 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**

40 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.

Änderung von Art. 10 NATO-Vertrag „durch die Hintertür“.⁴¹ Art. 8 NATO-Vertrag stellt zwar die rechtliche Gültigkeit einer dem NATO-Vertrag widersprechenden Vereinbarung der NATO-Staaten nicht in Frage; faktisch aber schränkt Art. 8 NATO-Vertrag die Vertragsfreiheit der Mitgliedstaaten massiv ein.⁴²

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**.⁴³ Nach dem Recht der Internationalen Organisationen und dem Recht der Staatenverantwortlichkeit bleiben die Mitgliedstaaten für ihre Entscheidungen im NATO-Rat verantwortlich, was auch eindeutig aus den Bemerkungen der NATO im United Nations Draft Articles of Responsibilities of International Organizations (DARIO) hervorgeht, in dem es heißt: “Each Member State retains full responsibility for its decisions [taken within the North Atlantic Council].“⁴⁴ 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.⁴⁵

41 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 nolens volens im Wege einer bilateralen Vereinbarung mit Russland erfolgen, sondern muss prozedural nach den Vorgaben des Art. 12 NATO-Vertrag erfolgen.

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

43 So Matthias Ruffert / Christian Walter, Institutionalisiertes Völkerrecht, München: Beck, 2. Aufl. 2015, Rdnr. 496.

44 Responsibility of Int'l Orgs. Docs. of the Fifty-Sixth Session, U.N. Doc. A/CN.4/637, p. 139 (NATO, no. 4), https://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_637.pdf; s.a. Andrés B. Muñoz Mosquera, „The North Atlantic Treaty: Article 9 and NATO's Institutionalization“, 34 Emory Int'l Law Review (2019), S. 149–164 (152 f.), <https://scholarlycommons.law.emory.edu/eilr/vol34/iss0/10>.

45 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; Kristina Daugirdas, "How and Why International Law Binds International Organizations", 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>.

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.

Völkerrechtlich **unverbindliche Instrumente**, also „politische“ Zusagen oder Vereinbarungen, können Russland zwar **keine rechtliche Sicherheit** geben, sind aber aus politischer Sicht, vor allem mit Blick auf ihre **vertrauensbildende Wirkung**, gleichwohl bedeutsam. In diesem Zusammenhang hat unlängst der ehemalige außenpolitische Berater im Bundeskanzleramt Christoph Heusgen auf die Bedeutung vertrauensbildender Maßnahmen im Rahmen der NATO-Russland Gespräche hingewiesen.⁴⁶

6. Zu den Hintergründen des Ukraine-Konflikts

Bei den russischen Forderungen nach „Sicherheitsgarantien“ geht es nur vordergründig um den (potentiellen) NATO-Beitritt der Ukraine.⁴⁷ Seit der Annexion der Krim im Jahre 2014 betreibt Russland die (schleichende) **Erosion der europäischen Sicherheitsordnung**, die sich nach dem Ende des Kalten Krieges u.a. mit der Osterweiterung der NATO herausgebildet hat. Russland geht es dabei, wie eine SWP-Studie herausarbeitet, u.a. um den Wunsch nach **strategischer Parität mit den USA**, um das **Ausloten geopolitisch-militärischer Einflussphären in Osteuropa**, um die **Vermeidung geopolitischer Nachteile** und um den **Schutz eigener strategischer Sicherheitsinteressen** in Osteuropa, wobei das Militär als **außenpolitisches Instrument** eingesetzt wird.⁴⁸

46 Deutschlandfunk vom 16. Februar 2022, Interview mit Christoph Heusgen, <https://assets.deutschlandfunk.de/8c24edad-be1b-4d66-a7db-be74dc0c2c9e/original.pdf>.

47 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>.

48 Wolfgang Richter, „Ukraine im Nato-Russland-Spannungsfeld“, SWP Aktuell Nr. 11, Februar 2022, S. 7 f., https://www.swp-berlin.org/publications/products/aktuell/2022A11_ukraine_russland_nato.pdf. Ähnlich Margarete Klein, „Ukraine-Konflikt: Eskalation in Grenzen“, SWP, 25. Januar 2022, <https://www.swp-berlin.org/publikation/ukraine-konflikt-eskalation-in-grenzen>.

All dies weist auf tiefere Wurzeln des aktuellen Ukraine-Konflikts. In der öffentlichen Diskussion,⁴⁹ die auch vom ehemaligen Bundesaußenminister Joschka Fischer befördert wird,⁵⁰ aber auch in der wissenschaftlichen Literatur⁵¹ wird in Zusammenhang mit Russlands Osteuropapolitik seit längerem der Begriff der **Hegemonie** bemüht. Dieser auf das altgriechische „hēgemonía“ (= Heerführung) zurückgehende Begriff, der in der NS-Zeit eine Renaissance in der Staats- und Völkerrechtslehre erlebte,⁵² bezeichnet Formen der **Vorherrschaft**, die auf **militärischer, wirtschaftlicher, politischer oder kultureller Überlegenheit** beruhen (können). Zum Wesen der Hegemonie zählt, dass die hegemonial beherrschten Staaten auf den jeweiligen Beherrschungsfeldern in ihren Entfaltung- und Entwicklungsmöglichkeiten eingeschränkt sind.⁵³ Hegemonialstrukturen können mit Einwilligung der untergeordneten Staaten oder auch gegen deren Willen zur Entstehung gelangen. So haben die USA nach dem Zweiten Weltkrieg infolge einer militärisch-

-
- 49 Eric Gujer, „Putin hat einen großen geopolitischen Plan – und der endet längst nicht bei der Ukraine“, NZZ vom 18. Februar 2022, <https://www.nzz.ch/meinung/der-andere-blick/russland-hat-einen-geostrategischen-plan-im-ukraine-konflikt-ld.1670280?reduced=true>
Konrad Schuller, „Nach der Ukraine ist Europa dran“, FAZ vom 17. Januar 2022, <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/russlands-ukraine-krise-putin-will-hegemonie-ueber-ganz-europa-17732093.html>.
Paul Lendvai, „Drohgebärden Putins und die wachsende Kriegsgefahr“, Der Standard vom 21. Dezember 2022, <https://www.derstandard.de/story/2000132048645/drohgebaerden-putins-und-die-wachsende-kriegsgefahr>.
Volodymyr Ishchenko (TU Dresden), „Die Ukraine im Teufelskreis der post-sowjetischen Hegemonie-Krise“, 15. Oktober 2021, <https://laender-analysen.de/ukraine-analysen/256/die-ukraine-im-teufelskreis-der-post-sowjetischen-hegemonie-krise/>.
- 50 SPIEGEL online vom 17. Februar 2022: „Der frühere deutsche Außenminister Joschka Fischer warnt vor einem weitreichenden, ganz Europa erfassenden Machtstreben Russlands. Präsident Wladimir Putin, schreibt Fischer in einem Beitrag für die »ZEIT« [<https://www.zeit.de/2022/08/russland-krise-aussenpolitik-joschka-fischer-sigmar-gabriel>] strebe zwar nicht nach einer »Restauration der Sowjetunion«, wohl aber nach einer »Wiederherstellung einer russischen Einflusszone zuerst auf deren früherem Territorium«. Dabei spiele die Ukraine eine entscheidende Rolle. »Der nächste Schritt«, so Fischer weiter, »zielt dann auf die Hegemonie im gesamten Osteuropa als Voraussetzung für die Dominanz Moskaus über das ganze Europa«. Diesem Machtanspruch müsse der Westen geeint entgegentreten“. <https://www.spiegel.de/ausland/ukraine-news-am-mittwoch-russland-verspricht-heute-nicht-einzumarschieren-a-de31653f-c011-45e6-ac63-59b1032cf82d>.
- 51 Jeanne L. Wilson, „The Russian Pursuit of Regional Hegemony“, in: Rising Powers Quarterly 2017, Vol. 2, S. 7-25 (14), <https://risingpowersproject.com/files/wp-content/uploads/2017/02/vol2.1-jeanne-wilson.pdf>.
Jana Puglierin, „Russland, der Westen und die Grundlagen der Europäischen Sicherheitsordnung“, <https://dgap.org/de/forschung/publikationen/russland-der-westen-und-die-grundlagen-der-europaeischen-sicherheitsordnung>; Bernhard Kempen, Hegemonie, in: Staatslexikon online (Stand: 22.10.2019), <https://www.staatslexikon-online.de/Lexikon/Hegemonie>; August Pradetto, „Die Ukraine-Krise: Geopolitik und Identität im Verhältnis zwischen Russland und dem Westen“, in: Die Friedenswarte 89 (2014), S. 31-58 (32), <https://www.znf.uni-hamburg.de/media/documents/peacebuilding/ws2015-2016/pradetto-2014-12-12.pdf>.
- 52 Etwa bei Heinrich Triepel (1869–1946), „Die Hegemonie“ (1938). Vgl. zuletzt Reinhard Mehring „Ich müsste mich mit Triepel auseinandersetzen. Heinrich Triepel, Carl Schmitt und Die Hegemonie“, Der Staat 59 (2020), S. 29–47, <https://elibrary.duncker-humblot.com/zeitschriften/id/20/vol/59/iss/5357/art/51557/>.
- 53 Vgl. zum Begriff Bernhard Kempen, Hegemonie, in: Staatslexikon online (Stand: 22.10.2019), <https://www.staatslexikon-online.de/Lexikon/Hegemonie>.

wirtschaftlichen Führungsrolle die Position einer Hegemonialmacht erworben, während im Rahmen des Warschauer Paktes mit der UdSSR eine zweite Hegemonialmacht entstand.⁵⁴

Ein Beitrag der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik⁵⁵ begreift die Außenpolitik Russlands seit dem Ende des Kalten Krieges nachgerade als eine „**Hegemonialgeschichte**“, bei der deutlich gemacht wird, wie Russland auf eine **Sonderstellung als Großmacht** pocht, welche Schwierigkeiten Russland damit hat, eine **Position als Gleicher unter Gleichen** (im Sinne des völkerrechtlichen Grundsatzes der souveränen Staatengleichheit⁵⁶) zu akzeptieren und wie Russland sich schwer damit tut, sich in **multilaterale Strukturen einzufügen**:

„Nach russischer Lesart sollte sich Russland demnach einer von EU und NATO dominierten **europäischen Ordnung unterordnen**, ohne diese Ordnung selbst beeinflussen und **als Vetomacht Regeln setzen** zu können. Russische Initiativen, die OSZE aufzuwerten und sie als euro-atlantische und eurasische Sicherheitsgemeinschaft zur dominierenden Institution innerhalb einer europäischen Sicherheitsarchitektur zu machen, um einen gemeinsamen und unteilbaren Sicherheitsraum ohne Trennlinien und Zonen mit unterschiedlichen Sicherheitsniveaus zu schaffen, habe der Westen konsequent vernachlässigt.

Dies führte auf russischer Seite zu der Wahrnehmung, vom Westen gedemütigt und geopolitisch kleingehalten worden zu sein. Durch die östlichen Erweiterungen von EU und NATO sei Russland immer weiter an den Rand Europas gedrängt worden, **ohne dass das russische Sicherheitsbedürfnis und die russische Position als Hegemon im post-sowjetischen Raum** vom Westen akzeptiert worden seien. Die Europäische Union habe es zudem versäumt, Russland **den speziellen Status zukommen zu lassen, der Moskau nach eigenem Ermessen auch gegenüber anderen, „gewöhnlichen“ post-kommunistischen Staaten zustehe**. Damit **habe Russland sich nicht abfinden können**, so dass der Westen Moskau schließlich dazu gezwungen habe, sich wieder als **eigenständigen Pol im europäischen Sicherheitssystem zu positionieren** – was mit Gründung der von Russland angeführten Eurasischen Wirtschaftsunion (EAWU) und der Organisation des Vertrages über kollektive Sicherheit (OVKS) seinen konkreten Niederschlag gefunden habe.

Aus westlicher Sicht ist jedoch wenig nachvollziehbar, wieso Russland das Gefühl entwickelt hat, vom Westen nicht ebenbürtig bzw. nicht „auf Augenhöhe“ behandelt worden zu sein. Um diesen Vorwurf zu entkräften, wird argumentiert, der Westen habe Russland Zugang zu westlichen Institutionen gewährt, ohne dass Russland in jedem Fall auch dafür qualifiziert war. Die russische Mitgliedschaft im Europarat oder in der G8 sind dafür gute Beispiele. Aus der Perspektive des Westens sind die Erweiterungen von NATO und EU

54 Ebd.

55 Vgl. zum Folgenden Jana Puglierin, „Russland, der Westen und die Grundlagen der Europäischen Sicherheitsordnung“, <https://dgap.org/de/forschung/publikationen/russland-der-westen-und-die-grundlagen-der-europaeischen-sicherheitsordnung> (Hervorhebungen durch Verf.).

56 Ein römisch-rechtlicher Grundsatz lautet „par in parem non habet imperium.“

zudem notwendige Schritte gewesen, um das legitime Sicherheitsbedürfnis mitteleuropäischer Staaten, die jahrzehntelang unter sowjetischer Herrschaft zu leiden hatten, zu befriedigen und zu verhindern, dass in der mitteleuropäischen Nachbarschaft eine Zone der Instabilität und des Staatenzerfalls entsteht.

Der Westen betont, er habe alles darangesetzt, diese Erweiterungen nicht als Bedrohung für Russland erscheinen zu lassen und zahlreiche Angebote gemacht, um Russland konstruktiv einzubinden – sei es in Form des NATO-Russland-Rates, sei es durch die Modernisierungspartnerschaft zwischen Russland und der EU. Selbst eine Mitgliedschaft Russlands in beiden Institutionen sei zeitweise theoretisch angedacht worden.

Hier offenbart sich ein **fundamentaler Dissens zwischen beiden Seiten**. Die Erweiterungsperspektive von NATO und EU funktioniert nach dem Prinzip der einseitigen Anpassung. Wer Mitglied werden will, muss die Regeln der Institutionen befolgen – die Institutionen passen ihre Prinzipien nicht an potenzielle neue Mitglieder an. Dieses Modell, **das in Mittel- und Osteuropa funktioniert hat, ist für Russland inakzeptabel**. Moskau möchte **kein „einfaches“ Mitglied sein und sich auch keiner Sicherheitsordnung unterwerfen, die auf euro-atlantischen Institutionen und Prinzipien basiert. Dies gilt aus Sicht Russlands auch für den post-sowjetischen Raum, den es als russischen Hinterhof begreift.**“

Überdies scheint Russland – so die Verfasserin der DGAP-Analyse – auch die eingangs erwähnten **völkerrechtlichen Dokumente im Lichte des hegemonialen „Narratives“** interpretieren zu wollen.

„Denn anders als der Westen interpretiert der Kreml **die KSZE-Schlussakte von Helsinki** in der Tradition der Abkommen von Jalta und Potsdam **vor allem als Dokument, welches die territoriale Aufteilung Europas in Interessenssphären und Einflusszonen festgeschrieben habe**. Das Ende der Blockkonfrontation habe dann auch das Ende dieser „festgefühten Vereinbarungen“ eingeläutet und in Europa ein Vakuum hinterlassen. Hier offenbart sich ein weiterer Kern der russisch-westlichen Auseinandersetzung über die europäische Sicherheitsarchitektur: Während Russland heute gerne in das **Europa von 1917 zurückkehren würde**, als **Einflussosphären legitime Schlüsselbedingung für ein funktionierendes und stabiles Miteinander der europäischen Staaten waren**, möchte der Rest Europas nicht wieder hinter die 1990er-Jahre zurückfallen.

Denn in den Staaten der Europäischen Union und der übrigen westlichen Welt herrscht die Überzeugung, dass die in der **Charta von Paris 1990 vereinbarten Prinzipien und Grundsätze**, die im Budapester Memorandum 1994 sowie der **NATO-Russland-Grundakte von 1997** noch einmal bekräftigt wurden, sehr wohl **„festgefügte Vereinbarungen“** darstellen, die nach wie vor auch für Russland gelten. Zum einen, weil die Russische Föderation als Rechtsnachfolgerin der Sowjetunion deren Rechte und Pflichten aus der Charta von Paris übernommen hat. Zum anderen, weil die ehemaligen Sowjetrepubliken mit dem Ende der Sowjetunion formell einwilligten, gegenseitig ihre Grenzen und ihre territoriale Integrität zu achten sowie ehemals innerstaatliche Grenzen als internationale anzuerkennen. Und zum Dritten, weil das Budapester Memorandum sowie die NATO-

Russland-Grundakte **explizit das freie Bündniswahlrecht anerkennen** und beide Dokumente **auch von Russland unterschrieben wurden.**“

Aus Sicht des Völkerrechts vermittelt eine faktische Position als Großmacht und die damit einhergehende Hegemonialstellung weder einen Rechtstitel zur Einmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten noch einen Rechtstitel zur Anwendung militärischer Gewalt. Als normatives Ordnungsprinzip lässt sich die Hegemonie schon wegen des völkerrechtlichen **Grundsatzes der souveränen Staatengleichheit** nicht akzeptieren.⁵⁷ Ungeachtet dessen sind hegemoniale Strukturen **weder per se völkerrechtswidrig** noch mit „Unterdrückung“ gleichzusetzen. Solange ein entsprechender **Konsens** der betroffenen Staaten vorliegt, kann Hegemonie durchaus völkerrechtskonform ausgestaltet werden und eine politische **Ordnungsfunktion** entfalten.⁵⁸ Auch dies ist im aktuellen Ukraine-Konflikt zu bedenken.

57 Bernhard Kempen, Hegemonie, in: Staatslexikon online (Stand: 22.10.2019), <https://www.staatslexikon-online.de/Lexikon/Hegemonie>.

58 So Bernhard Kempen, ebda., der an die hegemoniale Sonderrolle der sog. „P5“ (USA, Russland, China, Frankreich und Großbritannien) im VN-Sicherheitsrat (Art. 23 VN-Charta) erinnert. Die internationale Staatengemeinschaft hat sich mit Verabschiedung der VN-Charta im Jahre 1945 den P5 freiwillig und in der Erwartung untergeordnet, dass nur im Konsens dieser klassischen (Atom-)Mächte die Aufgabe der Friedenssicherung wirkungsvoll wahrgenommen werden kann.

7. Literaturverzeichnis

- Arnauld, Andreas v., Völkerrecht, Heidelberg: Müller, 4. Aufl. 2019.
- Bleckmann, Albert, „Zur Verbindlichkeit des allgemeinen Völkerrechts für internationale Organisationen“, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV) 1977, S. 107–121, https://www.zaoerv.de/37_1977/37_1977_1_t_107_121.pdf.
- Daugirdas, Kristina, "How and Why International Law Binds International Organizations", 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>.
- Herdegen, Matthias, Völkerrecht, München: Beck, 19. Aufl. 2020.
- Kempen, Bernhard, Hegemonie, in: Staatslexikon online (Stand: 22.10.2019), <https://www.staatslexikon-online.de/Lexikon/Hegemonie>.
- Klüber, Johann Ludwig, Europäisches Völkerrecht, Bd. 1, Stuttgart 1821.
- Martens, Friedrich von, Völkerrecht. Das internationale Recht der civilisirten Nationen, Berlin 1883.
- Minogue, Nick, “The North Atlantic Treaty at 70 – Article 10”, 34 Emory Int'l Law Review (2019), S. 165–181, <https://scholarlycommons.law.emory.edu/eilr/vol34/iss0/11/>.
- Muñoz Mosquera, Andrés B., „The North Atlantic Treaty: Article 9 and NATO's Institutionalization“, 34 Emory Int'l Law Review (2019), S. 149–164, <https://scholarlycommons.law.emory.edu/eilr/vol34/iss0/10>.
- 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.
- Pradetto, August, „Die Ukraine-Krise: Geopolitik und Identität im Verhältnis zwischen Russland und dem Westen“, in: Die Friedenswarte 89 (2014), S. 31-58, <https://www.znf.uni-hamburg.de/media/documents/peacebuilding/ws2015-2016/pradetto-2014-12-12.pdf>.
- Puglierin, Jana, „Russland, der Westen und die Grundlagen der Europäischen Sicherheitsordnung“ (DGAP externe Publikationen), erschienen als Beitrag bei der Heinrich Böll Stiftung, 8. Juni 2016, <https://dgap.org/de/forschung/publikationen/russland-der-westen-und-die-grundlagen-der-europaeischen-sicherheitsordnung> sowie <https://www.boell.de/de/2016/06/08/ein-neues-helsinki-fuer-europa-russland-der-westen-und-die-grundlagen-der-europaeischen>.

-
- Ruffert, Matthias / Walter, Christian, Institutionalisiertes Völkerrecht, München: Beck, 2. Aufl. 2015.
 - Schweisfurth, Theodor, Völkerrecht, Tübingen: Mohr Siebeck 2006.
 - Simma, Bruno / Khan, Daniel-Erasmus / Nolte, Georg / Paulus, Andreas (Hrsg.), The Charter of the United Nations. A Commentary, Vol. I, Oxford: Oxford University Press 2012.
 - Végh, Károly, „The North Atlantic Treaty and its Relationship to other "Engagements" of its Parties – A Commentary on Article 8“, 34 Emory Int'l Law Review 2019, S. 135–148, <https://scholarlycommons.law.emory.edu/eilr/vol34/iss0/9>.
 - Wilson, Jeanne L., “The Russian Pursuit of Regional Hegemony“, in: Rising Powers Quarterly 2017, Vol. 2, S. 7-25, <https://risingpowersproject.com/files/wp-content/uploads/2017/02/vol2.1-jeanne-wilson.pdf>.
 - Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, „Zur Frage der Rechtsverbindlichkeit von VN-Resolutionen des Sicherheitsrats und der Generalversammlung“, Gutachten WD 2 – 3000 – 097/20, <https://www.bundestag.de/resource/blob/814850/01532964412de94aa450b981a7c4fdea/WD-2-097-20-pdf-data.pdf>.