

## **Aspekte des Russland-Ukraine-Konflikts\*** **Ursachen – Auswirkungen – Überwindung**

Ein Diskussionsbeitrag

### **Abstract**

*The author places the Corona Pandemic in a geopolitical context and sees it as "an unexpected challenge for the international community as a community of peace and law". The article pursues a post-crisis scenario and develops political and legal options for easing the Ukrainian conflict. In the author's view, the aim is to "finally begin to expand the 'Common European House' that has been planned for three decades".*

### **Résumé**

*L'auteur situe la pandémie de Corona dans un contexte géopolitique et la considère comme "un défi inattendu pour la communauté internationale en tant que communauté de paix et de droit". L'article poursuit un scénario d'après-crise et développe des options politiques et juridiques pour apaiser le conflit ukrainien. Selon l'auteur, l'objectif est de "commencer enfin à agrandir la "Maison commune européenne" prévue depuis trois décennies".*

### **1. „Neues Denken“ durch Corona?**

Die vom neuen Weltwirtschaftszentrum China ausgegangene Corona-Pandemie des Jahres 2020 stellt eine ungeahnte Herausforderung für die internationale Gemeinschaft als Friedens- und Rechtsgemeinschaft und ihr bisheriges Politikverständnis dar.

In diesem Zusammenhang drängt sich die Frage auf, ob und wie lange sich Deutschland, Europa, Russland und die Ukraine die sich seit 2014 in einem militärischen Konflikt zuspitzende, schon Jahre vorher begonnene Konfrontations- und Ausgrenzungspolitik im Verhältnis zueinander weiterhin leisten wollen und noch leisten können. Und ob es für die in ihrer finanziellen und politischen Verfassung gefährdete Europäische Union, für das exportabhängige, rohstoffarme Deutschland, für die am Rande der Zahlungsunfähigkeit stehende, innerlich gespaltene Ukraine und für die heterogene Russländische Föderation mit ihren wirtschaftlichen und innenpolitischen Entwicklungsproblemen nicht zu einer Existenzfrage wird, endlich mit dem Ausbau des seit drei Jahrzehnten projektierten „Gemeinsamen Europäischen Hauses“ zu beginnen. Dessen Architektur könnte die Sicherheitsinteressen Europas mit denen der Ukraine und Russlands verbinden und diesem einen Zugang zum gemeinsamen Markt

---

\* Prof. Dr. Dr. h. c. Herwig Roggemann, Univ.-Prof. a. D. Freie Universität Berlin. Der Verfasser widmet diesen Aufsatz seiner Frau Marina Schnurre-Roggemann in Fortsetzung ihrer Gespräche.

offen halten – statt ihn an der Ostgrenze der Ukraine zu verschließen und damit einen Keil zwischen Russland und die Ukraine zu treiben.

Dies gilt auch und gerade darum, weil eine förmliche, gleichberechtigte Mitgliedschaft in der Europäischen Union für Russland ausgeschlossen bleibt, da die eurasische Großmacht Russland das Fassungsvermögen der EU sprengen und die finanziellen und politischen Integrationsziele und Möglichkeiten der EU bei weitem überfordern würde. Aus demselben Grunde stellten auch eine etwaige Aufnahme von Planungen für spätere Beitrittsverhandlungen der EU mit der Ukraine und die Fortführung bereits laufender Beitrittsverhandlungen mit der Türkei mit dem Zukunftsziel einer Vollmitgliedschaft dieser beiden Länder für die EU existenzgefährdende Ausweitungsschritte dar. Sie sind unvereinbar mit dem politischen Ziel des EU-Vertrags, „eine immer engere Union“ zu bilden, und mit den geltenden Rechtsgrenzen des EU-Finanzaushaushalts.

Propagierung privater und staatlicher Waffenkäufe sowie kostspielige NATO-Großmanöver unter US-amerikanischer Führung nahe den russischen Grenzen sind ebenso irrationale westliche Irrwege. Sie führen weder in irgendein „Europäisches Haus“ noch in ein transeuropäisches Sicherheitssystem, sondern gefährden den Europäischen Frieden.

Auch die fortgesetzte militärische Intervention Russlands in der Ukraine durch Unterstützung der separatistischen Volksrepubliken Donezk und Lugansk in Südosten der Ukraine ist kein hinnehmbarer, friedensfähiger Dauerzustand. Der Rahmen, dies zu ändern, liegt in Minsk II bereits vor.

Die „Corona-Krise“ gibt als Systemkrise den unmittelbar aber auch den mittelbar Konfliktbeteiligten, wozu das wiedervereinigte Deutschland aus historischen und aktuellen Gründen ebenso gehört wie Russland, die Ukraine, die EU und ihre Russland benachbarten, osteuropäischen Mitgliedsländer, nicht zuletzt die USA Anlass zu „Neuem Denken“.<sup>1</sup>

## 2. Erinnerungskulturen – historische Aspekte

Das Jahr 2020 ist auch Gedenkjahr. Seine verschiedenen Gedenktage geben nicht nur aus deutscher, sondern auch aus russischer, ukrainischer und osteuropäischer Sicht mehrfachen Anlass zu kritischem oder bestätigendem Rückblick und fragendem Ausblick.

Wo Geschichte so tiefgehende Brüche, Konflikte und Neuanfänge aufweist wie in Deutschland und Russland, deren osteuropäischen Nachbarländern und gegenwärtig vor allem in der Ukraine, bildet Erinnerungskultur einen wichtigen aber auch schwierigen Teil der identitätsstiftenden politischen Kultur und damit einen Beitrag zur inneren und äußeren Friedensfähigkeit dieser Länder. Genannt seien hier nur einige der in

---

1 Zu den Folgerungen näher Herwig Roggemann, Ukraine-Konflikt und Russlandpolitik, Berlin (Berliner Wissenschafts-Verlag) 2015, S. 84 ff.; ders., Russlands Raum im Europäischen Haus? Anmerkungen zur deutschen Russlandpolitik, in: Adelheid Bahr (Hrsg.), Warum wir Frieden und Freundschaft mit Russland brauchen, Frankfurt/M 2018, S. 137 ff.; sowie in: [www.berliner-forum.eu](http://www.berliner-forum.eu).

Zusammenhang mit dem Russland-Ukraine-Europa-Konflikt bedeutsamen Erinnerungsdaten:

100 Jahre Auflösung der Ukrainischen Volksrepublik (1917 – 1920)<sup>2</sup> – 100 Jahre Unabhängigkeit der Baltischen Staaten von Russland<sup>3</sup> – 80 Jahre Ende der Unabhängigkeit der Baltischen Staaten aufgrund des Hitler-Stalin-Paktes – 30 Jahre Unabhängigkeitserklärung des Lettischen Parlaments – 75 Jahre Ende des von Deutschland ausgehenden Zweiten Weltkriegs – 50 Jahre Ostverträge von Moskau und Warschau und Kniefall Willy Brandts in Warschau – 30 Jahre Charta von Paris für ein Neues Europa – 30 Jahre Zwei-Plus-Vier-Vertrag – 30 Jahre Vertrag über die Deutsche Einheit – 6 Jahre Minsker Abkommen<sup>4</sup> – 6 Jahre Russland-Sanktionen<sup>5</sup> –

Die Aufzählung ließe sich verlängern. Sie zeigt, dass zeitgeschichtliche Rückblicke geradezu zwangsläufig in aktuelle politische Debatten führen – und umgekehrt.

Dem liegt die weitere Annahme zugrunde, dass das Jahr 2014 zwar als Kulminationspunkt der Konfliktentwicklung anzusehen ist, da es den Übergang von wirtschaftlicher und politischer Interessen- und Machtpolitik zu verdeckter und offener Gewaltausübung mit der Folge konfliktverschärfender Eigendynamik markiert. Dass aber die eigentlichen Ursachen des Konflikts tiefer und länger zurück liegen, mit der politischen Zeitenwende vor drei Jahrzehnten in unmittelbarem und mit der vor 75 Jahren in mittelbarem Zusammenhang stehen.

Des Weiteren erscheinen die aus dem Verhältnis von Recht und Politik überwiegend gezogenen Schlussfolgerungen für die Anwendung von Sanktionen als Instrument der Außenpolitik gegenüber Russland in ihrer Begründung zweifelhaft. Sie verlieren zudem mit zunehmender Schadenswirkung ohne Erreichung des angestrebten politischen Erfolgs im weiteren Zeitablauf zunehmend an Rechtfertigung.

Ein „Neubeginn“ lässt sich, wie schon bei der „Neuen Ostpolitik“ vor mehr als einem halben Jahrhundert, nur aus einem über die formalen Behauptungen einer angeblich „normenbasierten Außenpolitik“ hinausgehenden Ansatz entwickeln und nicht aus kompromisslosem Beharren auf konträren Rechtsstandpunkten.

- 
- 2 Eine „Exilregierung“ dieser bis 1920 bestehenden „Ukrainischen Volksrepublik“ innerhalb einer in wechselhaften Kämpfen (dazu Andreas Kappeler, Ungleiche Brüder. Russen und Ukrainer. Vom Mittelalter bis zur Gegenwart, München 2017, S. 130 ff., 139 ff.; Wolfram Dornik/Stefan Karner (Hrsg.), Die Besatzung der Ukraine 1918. Historischer Kontext – Forschungsstand – wirtschaftliche und soziale Folgen, Boltzmann-Institut für Kriegsfolgenforschung, Graz – Wien – Klagenfurt 2008) entstehenden Russischen Föderation bestand bis 1992 in München. Ihr letzter „Präsident“ Mykola Plawjuk übergab ihre Insignien am 22. 8. 1992 an den neuen, nach Unabhängigkeitserklärung und Referendum von 1991 demokratisch gewählten ukrainischen Präsidenten Leonid Krawtschuk, dazu vgl. [www.nzz.ch/meinung](http://www.nzz.ch/meinung) – Andreas Kappeler, Das kurze Leben einer Volksrepublik, v. 7. 3. 2017; ferner Andrij Portnov v. 7.4.2018.
  - 3 Im Frieden von Riga am 11. 8. 1920 zwischen der Demokratischen Republik Lettland und der Russischen Sozialistischen Föderativen Sowjetrepublik über die Anerkennung Lettlands, das sich bereits am 18. 11. 1918 als unabhängig erklärt hatte.
  - 4 Zu den am 5. 9. („Protokoll“) und 19. 9. 2014 („Memorandum“) sowie am 12. 2. 2015 („Maßnahmepaket zur Erfüllung der Minsker Übereinkommen“ von 2014) in Minsk/Weißrussland geschlossenen Vereinbarungen die umfassende Darstellung von Otto Luchterhandt, Die Vereinbarungen von Minsk aus völkerrechtlicher Sicht – Teil 1, in: Wirtschaft und Recht in Osteuropa (WiRo) 2020, S. 33 ff., Teil II, S. 65 ff.
  - 5 Dazu unten, Ziff. 11.

### 3. Konfliktursachen und Komplexität der Aspekte

Der Russland-Ukraine-Konflikt der Jahre 2014 bis 2020 und voraussichtlich noch länger darüber hinaus ist nach dem Jugoslawien-Krieg der Jahre 1991 bis 1995 zu der zweiten großen Herausforderung für die gesamteuropäische Friedensordnung geworden. Und im Gegensatz zum Jugoslawienkrieg,<sup>6</sup> der schließlich durch militärische Intervention der USA und der NATO mit dem Dayton-Abkommen 1995 beendet werden konnte, besitzt der ebenfalls als Krieg bezeichnete Ukraine-Konflikt allein wegen der Bedeutung seiner unmittelbaren und mittelbaren Kontrahenten Russland und Ukraine ein ungleich größeres Konflikt- und Schadenspotential.<sup>7</sup>

Die Auffassungen über seine Entstehungsursachen und seine politischen und rechtlichen Aspekte sind ebenso unterschiedlich wie über die Möglichkeiten zu seiner Überwindung. Weniger Raum für Meinungsunterschiede lassen, so scheint es, die beklagenswerten Opferzahlen und Schadensfolgen dieses Konflikts. Doch auch hier sind Angaben und Meinungen nicht einheitlich.

Bei der Frage nach den Konfliktursachen überwiegt eine Sicht, die zeitlich vom Jahr 2014 ausgeht und im Wesentlichen oder ausschließlich *einen Akteur*, nämlich Russland und seinen Präsidenten Wladimir Putin, in den Blick nimmt.

Als Konfliktursachen werden zumeist die politische und militärische Intervention eines angeblich „erneut expansiven“ Russlands im ostukrainischen Industriegebiet Donbass sowie auf der Krim, deren Inbesitznahme und anschließende Eingliederung in die Russische Föderation genannt. Ganz überwiegend wird in diesem Vorgang eine völkerrechtswidrige Annexion gesehen.

Zeitlich wird die krisenhafte Entwicklung auf den Zeitraum der vergangenen sechs Jahre, also seit der Maidan-Revolte 2014, reduziert. Der 21. Februar 2014 und die Monate danach seien, so wird gesagt, für Deutschland zur „Sollbruchstelle im Verhältnis zu Russland geworden“. – „Im Zäsurenjahr 2014 wurde Russland zur Bedrohung der europäischen Sicherheit.“<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Dazu näher Dunja Melčić (Hrsg.), *Der Jugoslawienkrieg. Handbuch zu Vorgeschichte, Verlauf und Konsequenzen*, 2. Aufl. Wiesbaden 2007; Herwig Roggeman, *Krieg und Frieden auf dem Balkan*, Berlin 1993; ders., *Die Konfliktregion Südosteuropa und das internationale und nationale Strafrecht*, in: Martin Böse/Michael Bohlander/André Klip/Otto Lagodny (Hrsg.), *Justice without Borders*, FS Wolfgang Schomburg, Leiden-Boston 2018, S. 359 ff.

<sup>7</sup> Mit der Russländischen Föderation (146 Mio. Einwohner) und der Ukraine (46 Mio. Einwohner) sind die beiden größten Länder Osteuropas in diesen verlustreichen Konflikt involviert. Er forderte bisher mehr als 13.000 Todesopfer und die dreifache Zahl an Verletzten.

<sup>8</sup> So ohne angemessene Berücksichtigung der Vorgeschichte des Konflikts: Katja Gloer, *Fremde Freunde. Deutsche und Russen. Die Geschichte einer schicksalhaften Beziehung*, Berlin 2017, S. 348.

Dagegen fragt Horst Teltschik, der wohl beste, lebende Kenner der politischen Entwicklung und enge Berater Bundeskanzler Helmut Kohls bei dessen Gesprächen zur Vorbereitung der Zwei-Plus-Vier-Vereinbarung und der Deutschen Einheit mit der sowjetischen Regierung unter Michail Gorbatschow, in: *Russisches Roulette – Vom Kalten Krieg zum Kalten Frieden*, München 2019, S. 15: „Was wenn Moskaus Interessen im Kern defensiv sind, wenn es der russischen Führung tatsächlich darum geht, sich gegenüber einer wahrgenommenen Expansion des Westens zu behaupten und russische Interessen zu wahren?“

Doch es ist fraglich, ob eine auf diesen Zeitraum verengte Sicht zu weiter führenden Schlussfolgerungen unter angemessener Berücksichtigung der legitimen politischen, wirtschaftlichen und Sicherheitsinteressen *aller* Beteiligten, also Russlands, der Ukraine, einschließlich ihrer russischen oder russisch orientierten Minderheiten sowie der benachbarten Baltischen Staaten und Polens, nicht zuletzt der EU und Deutschlands wie auch der hegemonialen Interessen der USA gelangen kann.

In den inzwischen zahlreichen Abhandlungen zu diesem Thema<sup>9</sup> werden die historischen Hintergründe und die besondere historische Rolle Deutschlands ebenso wie europa- und geopolitische Rahmenbedingungen dieses Konflikts je nach Betrachter

---

Ebenso Gregor Schöllgen in: FAZ v. 11.8.2019: „Im Frühjahr 2009 hob die EU mit Armenien, Aserbaidschan, Moldau, Georgien, der Ukraine und Weißrussland, also mit sechs vormaligen Sowjetrepubliken, eine sogenannte östliche Partnerschaft aus der Taufe und zwang diese damit faktisch auch, sich zwischen dem Westen und Russland zu entscheiden“. Schöllgen sieht darin und in der Ostexpansion der NATO zwei bedenkliche „Elemente einer Eskalationskette“: Erstens die Inkaufnahme der russischen Wahrnehmung dieses Vorgehens („NATO steht 200 Kilometer vor St. Petersburg“) als Bedrohung. Und zweitens „das Fortbestehen der amerikanischen Vormundschaft“.

Vgl. auch die gründlich dokumentierte, kritische Analyse von Gabriele Krone-Schmalz, Eiszeit – Wie Russland dämonisiert wird und warum das so gefährlich ist, 2. Aufl., München 2017, sowie die Beiträge im Sammelband von Adelheid Bahr (Hrsg.), s. Anm. 9.

- 9 Vgl. Juri Andruschowytch (Hrsg.), Euromaidan. Was in der Ukraine auf dem Spiel steht, 3. Aufl. Frankfurt/M 2014; Nikola Asarow, Ukraine. Die Wahrheit über den Staatsstreich. Aufzeichnungen des Ministerpräsidenten, Berlin 2015; Adelheid Bahr (Hrsg.), Warum wir Frieden und Freundschaft mit Russland brauchen, Frankfurt/M 2018; Klaus von Beyme, Die Russland-Kontroverse, Wiesbaden 2016; Wolfgang Bittner, Die Eroberung Europas durch die USA. Zur Krise in der Ukraine, Frankfurt/M 2015; Mathias Bröckers/Paul Schreyer, Wir sind die Guten. Ansichten eines Putinverstehers oder wie uns die Medien manipulieren, 7. Aufl., Frankfurt/M 2014; Claudia Dathe/Andreas Rostek (Hrsg.), Majdan! Ukraine, Europa, Berlin 2014; Gernot Erler, Weltordnung ohne den Westen? Europa zwischen Russland, China und Amerika. Ein politischer Essay, 2018; ders., Die Europäisierung Russlands. Moskau zwischen Modernisierungspartnerschaft und Großmachtrolle, 2012; Wolfgang Gehrke/Christiane Reymann, Deutschland und Russland. Wie weiter? Der Weg aus der deutsch-russischen Krise, Berlin 2017; Katja Gloger (Anm. 8); diess., Putins Welt. Das neue Russland, die Ukraine und der Westen, Berlin 2015; Michail Gorbatschow, Was jetzt auf dem Spiel steht, München 2019; Wolfgang Ischinger, Welt in Gefahr. Deutschland und Europa in unsicheren Zeiten, Berlin 2018; Reinhard Lauterbach, Bürgerkrieg in der Ukraine. Geschichte, Hintergründe, Beteiligte, Berlin 2015; Andreas Kappeler, Ungleiche Brüder. Russen und Ukrainer, München 2017; Gabriele Krone-Schmalz, Eiszeit. Wie Russland dämonisiert wird und warum das so gefährlich ist, München 2018; Margareta Mommsen, Das Putin-Syndikat. Russland im Griff der Geheimdienstler, München 2017; Angelika Nußberger/Margareta Mommsen, Das System Putin. Gelenkte Demokratie und politische Justiz in Russland, München, 2007; Horst Teltschik, Russisches Roulette. Vom Kalten Krieg zum Kalten Frieden, München 2015; Matthias Platzek, Wir brauchen eine neue Ostpolitik. Russland als Partner, Berlin 2020; Katharina Raabe/Manfred Sapper (Hrsg.), Testfall Ukraine. Europa und seine Werte, Frankfurt/M 2015; Manfred Sapper/Volker Weichsel (Hrsg.) Zerreißprobe. Die Ukraine: Konflikt, Krise, Krieg, in: Osteuropa, 64. Jahrg., Heft 5-6, Mai/Juni 2014; Karl Schlögel, Das Sowjetische Jahrhundert. Archäologie einer untergegangenen Welt, 4. Aufl. München 2018; ders., Entscheidung in Kiew. Ukrainische Lektionen, 2015; Oliver Stone interviewt Wladimir Putin, Die Putin-Interviews, Die vollständigen Abschriften, Rottenburg 2018; Peter Strutynski (Hrsg.), Ein Spiel mit dem Feuer. Die Ukraine, Russland und der Westen, Köln 2014.

unterschiedlich gesehen und gewichtetet, einzelne Aspekte hervorgehoben, andere dabei auch außer Betracht gelassen.

Die spezifischen gemeinsamen Entwicklungsprobleme und gemeinsamen Interessen der über Jahrhunderte verflochtenen Hauptakteure Ukraine und Russland aber auch *die historische Bringschuld des zuvor unmittelbar und nur mittelbar beteiligten Akteurs Deutschland im europäischen Kontext* treten dabei bisweilen zurück. Das gilt auch für die geopolitischen Interessen der USA und für die neuen Sicherheitsinteressen eines postsowjetischen, postsozialistischen Russlands. Diese werden gegenüber den alten und neuen Sicherheitsinteressen der Ukraine, der Baltischen Staaten und Polens eher als vorgeschoßene Begründung für Restaurationsversuche vergangener sowjetrussischer Vorherrschaft wahrgenommen. Oder ihnen wird in der gegenwärtigen Situation jegliche Berechtigung abgesprochen gegenüber dem Streben eines neuen ukrainischen Nationalismus nach einem Nationalstaat, der seine Zukunft ausschließlich in den Russland derzeit weitgehend ausgrenzenden Gemeinschaften von NATO und EU zu sehen vermag.

Dem stehen gewichtige Stimmen und Argumente gegenüber, die nicht vorrangig Defizite, Entwicklungsprobleme und Rückfälle Russlands in Vorgehensweisen angeblich innenpolitisch bedingter hegemonialer Interessenzonen- und Machtpolitik im Blick haben. Sondern die vielmehr grundsätzliche Fehleinschätzungen, Fehlplanungen und historische Versäumnisse der US-amerikanischen und EU-Außen- und Sicherheitspolitik nach dem welthistorischen Umbruch vor drei Jahrzehnten ins Zentrum der Frage nach Konfliktursachen und Lösungswegen rücken.

Nur selten hinterfragter Ausgangspunkt vieler Beurteilungen bleibt nach wie vor das weithin vorherrschende „Axiom“ einer „westlichen, transatlantischen Wertegemeinschaft“ – und ihrer angeblich gemeinsamen Wirtschafts- und Sicherheitsinteressen.<sup>10</sup> Kann von solchen gegenwärtig, nach 70 Jahren noch – wie zu Zeiten des Kalten Krieges, der eine unvergleichbar größere, reale Bedrohungsqualität für Deutschland und Westeuropa besaß – gesprochen werden?

*Die fortdauernde Ausweitung dieser westlichen Interessen- und Einflusszonen von EU und NATO bis an die russische Grenze* – von 1990 bis zum Jahre 2020, jüngst manifestiert durch das größte westliche Militärmanöver seit dem Fall des Eisernen

---

<sup>10</sup> Die These Heinrich August Winklers (Geschichte des Westens, München 2009; Der lange Weg nach Westen. Deutsche Geschichte I, München 2000): Es gebe keine legitimen deutschen Interessen, die nicht zugleich auch Interessen Europas und „des Westens“ seien, ist angesichts zum Teil tiefgehender, auch historisch begründeter Werte- und Interessendifferenzen und -kollisionen zwischen europäischen Staaten sowie zwischen diesen und den USA nicht haltbar. Nicht nur der Ukraine-Konflikt sondern auch andere neuere und ältere Konflikte belegen das; zur bisher einseitigen „Wertedebatte“ vgl. die Beispiele bei Roggeman (Anm. 1), Ukraine-Konflikt, S. 78 ff. Neue Beispiele für tiefgehende Differenzen zwischen deutschen, europäischen und US-amerikanischen Sicherheits- und Wirtschaftsinteressen bilden die – rechtlich begründete – Forderung nach Abzug aller Atomwaffen aus Deutschland, dazu Heribert Prantl - im Anschluss an die Forderungen der IALANA - in: Süddeutsche Zeitung (SZ) v. 23. 5. 2020; ferner die völkerrechtswidrigen US-Sanktionsdrohungen gegen deutsche und europäische Unternehmen und Amtsträger in Zusammenhang mit North Stream II, vgl. Hans-Peter Siebenhaar in: Handelsblatt v. 11. 8. 2020.

Vorhangs vor drei Jahrzehnten in Grenznähe zu Russland<sup>11</sup> – wird demgegenüber als legitime Ausübung souveräner Rechte der beteiligten Staaten und ihrer jeweiligen nationalen und kollektiven Sicherheitsinteressen wahrgenommen.

Vor dieser Folie bleibt der Blick fokussiert auf die aus überwiegender ukrainischer und westlicher Sicht rechtswidrige russische Intervention auf der Krim und im Donbass und deren Folgen für die Sicherheit der Ukraine, der Baltischen Staaten, Polens und ganz Europas. Das langfristige politische Hauptziel einer nicht nur „regelbasierter“, sondern auch *auf Interessenbalance gerichteten gesamteuropäischen Friedensordnung* unter Einschluss Russlands gerät dabei aus den Augen. Oder es wird verschoben aus der realen Gegenwart in eine potentielle Zukunft, in der das gegenwärtige Russland „zurückgefunden“ habe in eine – vornehmlich ideelle – „Werte- und Rechtsgemeinschaft“ einer „westlichen Welt“.

Nicht nur und nicht erst die ukrainische Regierung unter ihrem Präsidenten Wolodymyr Selenskyj seit 2019 sondern auch Vertreter der EU und ihrer Mitgliedstaaten und vor allem die Führung der USA sehen seit längerem die politische Zukunft der Ukraine in ihrer Mitgliedschaft in der NATO und später auch in der EU. Dass eine solche Zielsetzung wie die künftige EU-Mitgliedschaft nicht nur die Reformfähigkeit der gegenwärtigen Ukraine übersteigen, mit regional und ethnisch divergierenden Vorstellungen relevanter Bevölkerungsminderheiten im Süden und Osten der Ukraine schwerlich und mit den vertraglichen Grenzen des EU-Finanzaushalts und der Ver-

11 Dieses von der US-Armee Europe kommandierte Manöver „Defender“ (zum folgenden Fabian Löhe, [www.tagesspiegel.de/politik v. 22. 2. 2020](http://www.tagesspiegel.de/politik/v. 22. 2. 2020)) ist mit rund 38 000 Soldaten aus 19 NATO-Staaten, davon rund 20.000 Soldaten aus den USA mit Tausenden von Fahrzeugen und 450 Panzern, das größte Manöver seit dem Ende der Sowjetunion. General Christopher Cavioli, Europa-Kommandeur der US-Armee, erklärte hierzu: Nach Ende des Kalten Krieges „gab es gute Gründe, weshalb wir unsere Streitkräfte in Europa reduziert haben. Seitdem haben wir keine Präsenzarmee mehr, sondern wir setzen auf schnelle Streitkräfteverlegung und –verstärkung. Die Ereignisse des Jahres 2014 haben diese Strategie besonders dringlich gemacht.“ – „Die US-Armee trainiert gemeinsam mit den Bündnispartnern die Truppenverstärkung. Das soll künftig alle zwei Jahre stattfinden“.

Der estnische Vertreter in der Interparlamentarischen Vereinigung der NATO, Marko Mihkelson, erklärt hierzu: „Wir hätten gerne eine größere aktive Präsenz von US-Streitkräften in Estland. Im Jahr 2014, als der Ukraine-Krieg ausbrach, gab es keine NATO-Truppen in Estland, und die Leute hatten große Angst. – Heute aber sehen die Leute: Unsere Verbündeten sind bei uns – nicht mit Worten, sondern mit gemeinsamen Manövern, in denen sie die Gegend hier kennenlernen“, zit. nach Andrea Rehmsmeier, Die Aufrüstung geht weiter, [www.deutschlandfunk.de/nachrichten v. 24. 3. 2020](http://www.deutschlandfunk.de/nachrichten/v. 24. 3. 2020).

Diese Äußerungen illustrieren ein konfrontatives und damit letztlich friedensgefährdendes Sicherheitsdenken ausschließlich in militärischen Kategorien (Das Baltikum durch Militärmanöver kennen lernen?) – weit entfernt vom nur auf politischem Wege erreichbaren Ziel eines transeuropäischen Sicherheitskonzeptes. Nur in einem solchen aber ist die Kollision der legitimen Sicherheitsansprüche auf der einen Seite Estlands und seiner baltischen Nachbarstaaten und auf der anderen Seite Russlands, das sich durch US- und NATO-Militärpräsenz unmittelbar an seinen Grenzen bedroht sieht (Entfernung Narva (Estland) – St. Petersburg 150 Km), auflösbar.

Inzwischen ist das provokative Großmanöver „Defender“ des Jahres 2020, in dem Deutschland als militärische „Drehscheibe“ und Logistikzentrum sowie mit einem Beitrag von 1500 Bundeswehrsoldaten fungierte, wegen der Corona-Pandemie vorzeitig beendet worden.

pflichtung, einen „immer engeren Zusammenhalt“ der derzeitigen EU-Mitgliedsländer zu schaffen (Präambel Satz 1 EU-Vertrag) gar nicht vereinbar sein könnte, wird nicht hinterfragt.

Das gilt auch für die Rolle der Ukraine selbst nicht nur als Opfer sondern auch als *Mitverursacher* in diesem Konflikt.

Der Jahrhunderte langen vielfältigen ethnischen, kulturellen, wirtschaftlichen und politischen Verflechtung der „großrussischen und kleinrussischen Brüder“ Russland und Ukraine stand und steht das lange Bestreben der Ukraine nach Selbständigkeit, nach politischer Autonomie und schließlich nach einem eigenen, gesicherten Nationalstaat im Verhältnis zu Russland gegenüber. Auch wenn man diesen Anspruch der ukrainischen Mehrheitsbevölkerung auf einen von Russland unabhängigen Nationalstaat, der kurzzeitig vor rund 100 Jahren in der Ukrainischen Volksrepublik der Revolutionsjahre und erstmals dauerhaft vor bald 30 Jahren mit dem Zerfall der Sowjetunion 1991 in Erscheinung trat, als historisch legitim und seit 1991 auch fraglos als völkerrechtlich begründet ansieht, so bleibt doch die *zentrale Frage* offen:

- Ob die Durchsetzung dieses Anspruchs eines neuen ukrainischen Nationalismus seit dem Maidan-Staatsstreich mittels kompromissloser Abwendung und Abgrenzung von Russland und Hinwendung zu EU und NATO ohne Rücksicht auf ebenfalls legitime russische aber auch auf gesamteuropäische – nicht notwendig mit den nationalen ukrainischen identische – Wirtschafts- und Sicherheitsinteressen ein für die Ukraine und Europa politisch und ökonomisch zukunftsfähiger Weg ist.
- Und ob nicht die Ergebnisse der Präsidenten- und Parlamentswahlen in der Ukraine 1919 bei näherer Betrachtung auch als Aufforderung eines Teils der ukrainischen Wählerschaft – die sich mit mehr als 60 % an den Präsidentenwahlen aber nur mit weniger als 50 % der Wahlberechtigten an den Wahlen zur Rada in Kiew beteiligt hat – verstanden werden können, auch in der neuen ukrainischen Regierung verstärkt auf Kompromisse in der ukrainischen Russlandpolitik hin zu arbeiten, wie sie bereits seit Minsk II auf dem Tisch liegen.

## 4. Konfliktgeschichte

### 4.1 Vorgeschichte: 100 Jahre Ukrainischer Staat – Deutsche Aggression und Kapitulation

Historisch weist der gegenwärtige Konflikt einer „Emanzipation“ des „kleinen“ ukrainischen vom „großen“ russischen Bruder weit in die russisch-ukrainische Geschichte.<sup>12</sup> Manifest in der vorübergehenden Gestalt eines eigenständigen ukrainischen Staates wird er vor rund 100 Jahren in Zusammenhang mit dem Zerfall des zarischen Russischen Imperiums nach der Oktoberrevolution 1917 und der Unabhängigkeit Polens, der Baltischen Staaten, Finnlands und eben der Ukraine. Schon damals vor dem „Diktatfrieden“ von Brest-Litowsk hatte Deutschland seine Hand im Spiel als Besetzungs-

---

<sup>12</sup> Kappeler (Anm. 2), Ungleiche Brüder, S. 85 ff., 111 ff., 134 ff., zur ersten ukrainischen Unabhängigkeitserklärung S. 138 f.; v. Beyme (Anm. 9), Russland-Kontroverse, S. 14 ff.

macht und bei späterer Regierungsbildung in der Ukraine vor deren Beitritt als Gründermitglied der Sowjetunion 1922.

Doch erst mit dem Auftreten des nationalsozialistischen Deutschlands und seinem Vernichtungsfeldzug erreichte die Verknüpfung der deutschen, russischen und ukrainischen Geschichte ihren unheilvollen Tiefpunkt.<sup>13</sup> Aus dessen Fortwirkungen bis heute folgt eine spezifische Pflicht Deutschlands zur Friedenspolitik gegenüber Russland, der Ukraine, Weißrussland, Polen und den anderen Staaten Osteuropas. Sie findet in der deutschen, von Bundeskanzlerin Angela Merkel initiierten Mitbeteiligung am Friedensprozess im „Normandie-Format“ folgerichtigen Ausdruck.

## 4.2 Folgen der Deutschen Aggression: Ost-West-Konflikt und Teilung Deutschlands und Europas

Die deutsche Aggression und ihre Folgen führten nicht nur zu bis dahin unvorstellbaren Verlusten an Menschenleben, tiefen sozialen Erschütterungen, Fluchtbewegungen, Zerstörungen und Grenzverschiebungen<sup>14</sup> sondern nach 1945 mit Einnahme und Befreiung Wiens und Berlins durch die Rote Armee, bedingungsloser Kapitulation der deutschen Wehrmacht in Reims und in Berlin–Karlshorst,<sup>15</sup> Potsdamer Konferenz der USA, Sowjetunion, Großbritannien mit späterem Beitritt Frankreichs<sup>16</sup> auch zur Spaltung Europas, der politischen Neuordnung Osteuropas und der Etablierung einer jahrzehntelangen politischen und militärischen Hegemonie der Sowjetunion in einer „Sozialistischen Staatengemeinschaft“. Mit der Teilung Deutschlands verband sich die Teilung Europas durch den „Eisernen Vorhang“.

13 In dem die Person des ukrainischen nationalistischen, mit den deutschen Nationalsozialisten kollaborierenden Politikers Stepan Bandera, der 1941 erneut die Unabhängigkeit der Ukraine ausrief, dessen Symbolfigur 2014 auf dem Maidan während des Aufruhrs als ideologisches Leitbild eine beachtliche Rolle spielte, und dem im Kiew und anderen Städten der „neuen Ukraine nach Maidan“ Denkmäler, Straßen und Plätze gewidmet werden, ein aktuelles, zwiespältiges Beispiel liefert.

14 Beispiel: „Westverschiebung“ Polens.

15 Dazu die epochale Rede von Bundespräsident Richard von Weizsäcker vor dem Deutschen Bundestag in Bonn am 8. 5. 1985: „Der 8. Mai war ein Tag der Befreiung. Er hat uns alle befreit von dem menschenverachtenden System der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft.“ – Und: „Wir dürfen den 8. Mai 1945 nicht vom 30. Januar 1933 trennen“. Zur Diskussion um die Bedeutung dieses Tages auch Ernst Nolte, Alfred Grosser und Jerzy Holzer, Zusammenbruch und Neubeginn – Die Bedeutung des 8. Mai 1945, Veranstaltung der Freien Universität Berlin, Dokumentationsreihe der FU Nr. 14, Berlin 1985.

16 Näher Fritz Faust, Das Potsdamer Abkommen und seine völkerrechtliche Bedeutung, 4. Aufl. Frankfurt/M-Berlin 1969; Boris Meissner/Dieter Blumenwitz/Gilbert Gornig (Hrsg.), Das Potsdamer Abkommen. III. Teil: Rückblick nach 50 Jahren, Wien 1996; zur Beendigung der Rechte und Verantwortlichkeiten in Bezug auf Berlin und Deutschland als Ganzes durch den Zwei-plus-Vier-Vertrag 1990 vgl. Dieter Blumenwitz, Der Vertrag vom 12. 9. 1990 über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1990, S. 3041 ff.

Der Gründung der Bundesrepublik Deutschland am 23. 5. 1949 in Bonn folgte am 7. 10. 1949 die Gründung der Deutschen Demokratischen Republik in (Ost)Berlin.<sup>17</sup> Fast zeitgleich erfolgte einige Jahre später die Wiederbewaffnung der beiden deutschen Staaten; für die Bundesrepublik Deutschland durch NATO-Beitritt am 6. 5. 1955, für die DDR durch Beitritt zum Warschauer Pakt zusammen mit UdSSR, Polen, Tschechoslowakei, Ungarn, Bulgarien, Rumänien, Albanien am 14. 5. 1955. Damit hatte das antagonistische politische Koordinatensystem Gestalt gewonnen. Der Ost-West-Konflikt spitzte sich im „Kalten Krieg“ nach dem Bau des Sperrzauns und der späteren Berliner Mauer am 13. 8. 1961 mit der Konfrontation schussbereiter US-amerikanischer und sowjetischer Panzer im Zentrum Berlins und der folgenden Hochrüstung und Stationierung von Mittelstreckenraketen und anderen Waffensystemen in beiden deutschen Staaten friedensgefährdend weiter zu.

Die gegenwärtigen Beziehungen des Jahres 2020 zwischen Russland, der Ukraine, der EU und den USA werden gelegentlich warnend als Rückfall in einen „Neuen Kalten Krieg“ charakterisiert. Ob diese Sicht begründet oder in Anbetracht gewichtiger Unterschiede zwischen der damaligen und der heutigen Situation, insbesondere der fehlenden realen Bedrohungslage – wie zu zeigen ist – nicht haltbar ist, ist an dieser Stelle nicht weiter zu erörtern. In jedem Fall können – so eine weitere hier vertretene These – Grundgedanken der damaligen „Neuen Ostpolitik“, die zu den erfolgreichsten Ansätzen deutscher Nachkriegsaßenpolitik gehören, für die Überwindung der gegenwärtigen Krise fruchtbar gemacht werden.

## 5. Die „Neue Ostpolitik“ als alternative Friedenspolitik

### 5.1 Grundgedanken der „Neuen Ostpolitik“ Willy Brandts

Mit der von Willy Brandt und Egon Bahr vor mehr als einem halben Jahrhundert konzipierten und gegen heftige, geradezu erbitterte Widerstände durchgesetzten „Neuen Ostpolitik“ gelang der schrittweise Übergang von einer konfrontativen Politik der politischen Abgrenzung, militärischen Bedrohung und „Abschreckung“ zu einer Politik der vertrauensbildenden Kooperation mit der damaligen Sowjetunion und Osteuropa. Mit einer „Sozialistischen Staatengemeinschaft“ also, deren grundlegende Wertvorstellungen in wesentlichen Punkten mit der „westlichen Wertordnung“ unvereinbar waren.

Anstelle offensiver und konfrontativer Ostpolitik sollte Akzeptanz des Status quo und der unterschiedlichen Interessen, gegensätzlichen Staatsideologien und unverein-

---

17 Zur Konsolidierung der DDR als „sozialistischer Staat“ vgl. Siegfried Mampel, Die sozialistische Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik. Text und Kommentar, Frankfurt/M 1972; Herwig Roggemann, Die DDR-Verfassungen, 4. Aufl. Berlin 1989; ders., Die sozialistische Verfassung der DDR. Entstehung, Analyse, Vergleich, Text, Opladen 1970; zur Konsolidierung der „Sozialistischen Staatengemeinschaft“ nach dem Mauerbau vgl. Jens Hacker/Alexander Uschakov, Die Integration Osteuropas 1961 – 1965, Köln 1966.

baren Rechtspositionen treten. Ziel war, *Wandel durch Annäherung*<sup>18</sup> in zahlreichen, zielgerichteten kleinen Schritten zu erreichen. Diese „Modus-Vivendi-Politik“ suchte ohne Vorbedingungen und i. S. einstweiliger Anerkennung entgegenstehender „Werte“ und Rechtspositionen nach Anknüpfungspunkten für Kooperation soweit wie möglich und beidseitigen Interessen dienlich, gegebenenfalls unter Benennung und Ausklammerung derzeit unlösbarer Rechtspositionen.

Dieser Politikansatz jenseits der gegenwärtigen, vorgeblich „regelbasierten Außenpolitik“ ist – entgegen vielfachen Annahmen – nach wie vor aktuell auch und gerade im Verhältnis zu Russland, um den derzeitigen politischen Stillstand mit seiner gefährlichen militärischen Eskalation zu überwinden und über politische Kooperation zu erneuter militärischer Deeskalation zu gelangen.

Bedeutsam – und bisher nicht ostpolitischer Konsens im Umgang mit der gegenwärtigen Regierung Putin, gelegentlich auch abwertend als „Regime Putin“ bezeichnet – ist eine weitere Voraussetzung einer solchen auf Interessenausgleich und wechselseitige Sicherheit gerichteten Politik: Die Ablehnung einer Politik der politischen und wirtschaftlichen Intervention und Destabilisierung. „Regime Change“ stellte damals und stellt auch heute – im Gegensatz zu US-amerikanischen Positionen – kein legitimes und erfolgversprechendes Ziel deutscher Ost- und Russlandpolitik dar. Kurz: die „Demokratisierung Russlands“ gehört ebenso wenig zu den legitimen Aufgaben deutscher Friedenspolitik und der Abgeordneten des Deutschen Bundestages wie etwa die Verwandlung der USA in einen menschenwürdigen Sozialstaat nach deutschem und europäischem Verständnis.<sup>19</sup>

Die damit verbundene friedenspolitische Selbstbeschränkung und Respektierung differenter innenpolitischer Entwicklungen bedeutete für die damalige deutsche Ost- und DDR-Politik des „Kalten Krieges“ den Abschied der Politik vom „Nichtanerkenntungsgrundsatz“ und der Rechtsprechung von der sog. „Schutzgesetztheorie“. Wonnach lange Zeit Rechtsakte der Gesetzgebung und Rechtsprechung für unvereinbar mit Verfassungsgrundsätzen der Bundesrepublik Deutschland gehalten wurden, sofern

---

18 Vgl. die Rede Egon Bahrs am 15. 7. 1963 in der Evangelischen Akademie Tutzing: *Wandel durch Annäherung*; Egon Bahr, Was nun? Ein Weg zur deutschen Einheit, 2019; ders., „Das musst du erzählen“, Erinnerungen an Willy Brandt, Berlin 2013; Carola Stern, Willy Brandt in Selbstzeugnissen und Bild dokumenten, 2. Aufl. Reinbek 2002; Willy Brandt, Erinnerungen, 2. Aufl. Berlin 2013; Gregor Schöllgen, Geschichte der Weltpolitik von Hitler bis Gorbatjow 1941 – 1991, München 1996, S. 246 ff.

19 Dagegen die Abgeordnete und frühere Grünen-Vorsitzende Claudia Roth: „Die Bundeskanzlerin muss Klartext mit Putin reden und sehr deutlich die Entwicklung in Russland sowie Putins eigene Rolle dabei thematisieren. Sie muss ganz klar gegen die Repressionen protestieren, denen deutsche politische Stiftungen, darunter ja auch die CDU-nahe Konrad-Adenauer-Stiftung in Russland ausgesetzt sind“, vgl. Matthias Kamann, „Die Bundeskanzlerin muss Klartext mit Putin reden“, in: Die Welt, www.welt.de/politik/deutschland v. 5. 4. 2013. Der erste Teil der Forderung ist weder durch das Mandat ihrer deutschen Wähler noch durch die Inhaltsgrenzen internationaler deutscher Friedenspolitik legitimiert; der zweite Teil kann sich dagegen auf die Mindestvoraussetzungen der Gleichbehandlung von Nichtregierungsaktivitäten im Rahmen von Korb III der KSZE-Grundakte, der Charta von Paris und das Prinzip der Gegenseitigkeit berufen.

sie zur „Stabilisierung“ der sozialistischen Staats- und Rechtsordnung und damit des „gegnerischen Regimes“ beitrugen.<sup>20</sup>

Heutige Begründungen für die inzwischen routinemäßigen Verlängerungen der Sanktionsentscheidungen gegenüber Russland - und neue Sanktionspläne gegenüber Weißrussland - folgen möglicherweise ähnlichen Denkmustern. Diese wurzeln letztlich in einem „Freund-Feind-Denken“,<sup>21</sup> das Rechtsgleichheit und Integrität ebenso ausschließt wie substanzelle, Kompromisslösungen mit dem tatsächlichen oder vermeintlichen „Systemgegner“.

Politische Schlussfolgerung: Angenommen, die deutsche Bundesregierung und die Europäische Gemeinschaft hätten auf den Völkerrechtsbruch der sowjetischen Regierung durch deren Niederwalzung des „Prager Frühlings“ mit jahrelangen Sanktionen gegen Russland reagiert, so wäre für eine am Ende überaus erfolgreiche „Neue Ostpolitik“ bis hin zur Deutschen Einheit kein Raum gewesen.

Erst und nur auf der Grundlage eines vom einstigen Aggressor Deutschland ausgehenden Politikwandels gegenüber der Sowjetunion und der Schaffung eines persönlichen Vertrauensverhältnisses mit deren Führung war – wie heute weitgehend anerkannt – die Vereinigung der beiden deutschen Staaten überhaupt möglich.

Dieses Kernelement deutscher Ostpolitik sahen und sehen allerdings Vertreter der Theorie und Strategie sowie der politischen Umsetzung des bis heute maßgeblichen Konzepts der „*Einbindung anderer Länder*“ in das „*Ordnungssystem*“ der „*einzigsten Weltmacht*“ USA anders.<sup>22</sup> Aus dieser Sicht war und ist bis heute „Eurasien das Schachbrett, auf dem sich auch in Zukunft der Kampf im die globale Vorherrschaft abspielen wird“.<sup>23</sup> Der Ukraine kommt aus dieser Sicht für die US-Außenpolitik eine Schlüsselrolle insofern zu, als die Ukraine schon durch ihre Existenz und politische Zuordnung den entscheidenden Faktor für Russlands Stellung als eurasische (Groß)Macht ausmacht.<sup>24</sup>

---

20 Dazu m. w. A. Herwig Roggemann, Fragen und Wege zur Rechtseinheit in Deutschland, Berlin 1995, S. 105 ff., 106.

21 Der Begriff der „Freund-Feind-Kategorie“ entstammt dem politischen Denken Carl Schmitts, eines führenden Staatsrechtlers der Weimarer Republik und späteren theoretischen Vordenkers der Lehre vom nationalsozialistischen „Führerstaat“; vgl. dazu Carl Schmitt, Der Begriff des Politischen (1932), 3. Aufl. der Ausg. von 1963, Berlin 1991, S. 20.

22 Zu insbesondere von Think Tanks und Politikberatungsinstitutionen der US-Regierung entwickelten Methoden der politischen Destabilisierung bis hin zu einer neuen „Technologie des Staatsstreichs“ vgl. die Angaben bei Bröckers/Schreyer (Anm. 9), Wir sind die Guten, S. 69 ff. („Farbrevolutionen und Fake-Demokratie“), S. 72 ff. unter Hinweis auf Fred Emery und Howard Permutter, Tavistock-Institute of Human Relations m. w. A. bei William Engdahl, Full Spectrum Dominance. Totalitarian Democracy in the New World Order, Edition Engdahl 2009; John Arquilla/David Ronfeldt in: Athenas Camp. Preparing for Conflict in the Information Age, Rand 1997; diess., Swarming and the Future of Conflict, Rand 2000. www.rand.org/pubs/document\_briefings/DB311.html.

23 So Zbigniew Brzezinski, einer der strategischen Vordenker der US-Außenpolitik und Berater Präsident Barack Obamas, in: Die einzige Weltmacht - Amerikas Strategie der Vorherrschaft, Berlin 1997, S. 57 ff.; ähnlich Henry Kissinger, Weltordnung, 2. Aufl. München, S. 282 f.

24 Dazu Sabine Feiner, Weltordnung durch US-Leadership? Die Konzeption Zbigniew Brzezinskis, Wiesbaden 2000; kritisch zu dem Ziel, Russland zu isolieren und zu destabilisieren

Inzwischen, das heißt 2020, sind die Beziehungen zwischen Deutschland, der EU und der NATO auf der einen und Russland auf der anderen Seite so angespannt, dass immer wieder vom „Neuen Kalten Krieg“ gesprochen wird. US-Außenminister Mike Pompeo bezeichnete 2019 Russland ebenso wie China während seines Berlin-Aufenthalts als neue, alte Gefahr und feindlichen „Aggressor“.<sup>25</sup>

## 5.2 Die Ostverträge

Der Konsolidierung der neuen Ostpolitik<sup>26</sup> diente die Schaffung von – zum Teil als vorläufig betrachteten – Rechtsgrundlagen durch ein System von Verträgen. Deren Verhandlung und Abschluss musste gegen starken innenpolitischen Widerstand in Deutschland durchgesetzt werden. Der Warschauer Vertrag von 1970 wurde wegen der Anerkennung der Oder-Neiße-Grenze als „Verzichtsvertrag“ kritisiert. Der Grundlagen-Vertrag mit der DDR von 1972, als „Verzicht auf die Wiedervereinigung“ gerichtlich angefochten, konnte erst nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts v. 31. 7. 1973<sup>27</sup> in Kraft treten.

Ein „Erfolgsgeheimnis“ dieser Vertragstechnik bestand darin, dass es nicht primär um Grundsatzfragen (Beispiele: Anerkennung oder Nichtanerkennung, Staatsangehörigkeit, Hoheitsgrenzen und Staatsymbole) sondern um praktische Einzelregelungen (z. B. zur Erleichterung von Personenverkehr, Austausch, Kommunikation, Zahlungsverkehr, Sozialleistungen) mit dem Ziel „menschlicher Erleichterungen“ ging.

Zu den Voraussetzungen gehörten allerdings *Gewaltverzicht und die einstweilige Anerkennung des territorialen und politischen Status quo*. Deren sichtbares Zeichen war die Aufnahme der BRD und der DDR mit Sitz und Stimme in die UN am 18. 9. 1973.

Auch dieser Aspekt der damaligen Ostpolitik: Bedingte Akzeptanz des status quo, ist unter den Bedingungen des Ukraine-Konflikts von 2020 hilfreich für das weitere Vorgehen zur Konfliktlösung, stellt jedoch zugleich erhebliche Anforderungen an die Kompromissbereitschaft der Konfliktbeteiligten, insbesondere auch der Ukraine.

ren: Hauke Ritz, Die Welt als Schachbrett. Der neue Kalte Krieg des Obama-Beraters Zbigniew Brzezinski, in: Blätter für deutsche und internationale Politik Heft 7, 2008, S. 53 ff.

25 In seiner Berliner Rede am 8. 11. 2019.

26 Vgl. dazu den Bericht von Bundeskanzler Willy Brandt am 23. 2. 1972 zur Lage der Nation. Das Argument der Vertragsgegner lautete: Verrat deutscher Interessen und Rechtspositionen für vage Hoffnung auf Entspannung. Dem Bericht folgte eine 22-stündige, kontroverse Debatte im Deutschen Bundestag in Bonn.

27 BVerGE 36, 1; zu diesen in der damaligen Bundesrepublik heftig umstrittenen Teilschritten auf dem Wege zur Normalisierung der Beziehungen zwischen den beiden deutschen Staaten vgl. Roggemann (Anm. 20), Fragen und Wege, S. 79 ff.

BVerGE 36, 1; zum Normalisierungsprozess Roggemann (Anm. 20), S. 79 ff.

### 5.3 Ende des Ost-West-Konfliktes und der Teilung Deutschlands und Europas

Die „Neue Ostpolitik“ wurde nicht nur vom Nachfolger Willy Brandts, Bundeskanzler Helmut Schmidt, sondern vor allem vom „Kanzler der Deutschen Einheit“, Helmut Kohl übernommen<sup>28</sup> und zusammen mit Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher erfolgreich fortgeführt. Sie traf auf eine Öffnung und beginnende Transformation der Sowjetunion und Russlands in der innen- und wirtschaftspolitischen Reformagenda von Michail Gorbatschow, unterstützt durch seinen Außenminister Eduard Schewardnadse, in Osteuropa auf die Liberalisierungsbewegungen in Polen („Solidarnosc“) und Ungarn („Demokratisches Forum“), später die Protestbewegung in der DDR („Neues Forum“)<sup>29</sup>. Sie ging schließlich ein in die politische „Zeitenwende“ 1989/1990. Diese hatte bereits 1980 mit der Reformpolitik in Polen und 1986 in der Sowjetunion begonnen und kulminierte 1989/1990 mit der friedlichen Revolution in der DDR, die über „Montagsdemonstrationen“ – „Runder Tisch“ – Bürgerinitiativen – Gründung des Neue Forums – zunehmenden Machtverlust der Staatsorgane – 9. 11. 1989: Grenzöffnung in Berlin und „Fall der Berliner Mauer“ zum Ende der staatssozialistischen Regierungssysteme in Osteuropa, der Auflösung der Sowjetunion und der Überwindung der Spaltung Deutschlands<sup>30</sup> und Europas führte.

## 6. Rückzug aus Mittel- und Osteuropa und Auflösung der Sowjetunion

### 6.1 Der große Umbruch

Die mit der Vereinigung der beiden deutschen Staaten 1990 manifest gewordene *Politische Wende in Europa* setzte sich Anfang 1991 fort mit der Auflösung des Militärbündnisses „Warschauer Pakt“, des osteuropäischen Gegenstücks der NATO, der kurz nach dem NATO-Beitritt der Bundesrepublik Deutschland gegründet worden war.<sup>31</sup>

Es folgte zum Jahresende 1991 die von Weißrussland, Russland und der Ukraine am 8. 12. 1991 beschlossene – vom letzten Staatspräsidenten der Sowjetunion, Michail Gorbatschow, als „Verrat“ bezeichnete – Auflösung der Sowjetunion, die damit

- 28 Zu dessen federführenden ostpolitischen Beratern gehörte Horst Teltschik, der spätere Leiter der Münchener Sicherheitskonferenz.
- 29 Michael Gehler, Die Umsurzbewegungen 1989 in Mittel- und Osteuropa, in: www.bpb.de/geschichte/deutsche-einheit v. 20. 3. 2009; Manfred Görtemaker, Die demokratische Revolution in Osteuropa, in: www.bpb.de/izpb. v. 9. 7. 2004; Andreas Rödder, Geschichte der deutschen Wiedervereinigung, 3. Aufl. München 2020, S. 17 ff., 42 ff.
- 30 Vgl. Einigungsvertrag zwischen Bundesrepublik und DDR v. 31. 8. 1990 und im 12. 9. 1990, BGBl. 1990 II S. 889, wirksam seit dem „Tag der Deutschen Einheit“, 3. 10. 1990 und Zwei-Plus-Vier-Vertrag v. 12. 9. 1990, BGBl. 1990 II, 1317, in Kraft am 15. 3. 1991.
- 31 Die Auflösung erfolgte durch Beschluss von Budapest am 25. 2. 1991 mit Wirkung zum 31. 3. 1991. Zum Warschauer Pakt näher Gottfried Zieger, Der Warschauer Pakt, Hannover 1974; Torsten Diedrich/Winfried Heinemann/Christian F. Ostermann (Hrsg.), Der Warschauer Pakt. Von der Gründung bis zum Zusammenbruch 1955 bis 1991, Berlin 2009.

als Staat und Völkerrechtssubjekt von der weltpolitischen Bühne verschwand.<sup>32</sup> An ihre Stelle trat die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), jedoch nicht, wie vom letzten Staatspräsidenten der UdSSR, Gorbatschow, in einem Reformentwurf geplant, als erneuter föderativer Staat sondern als Vereinigung selbständiger Völkerrechts-subjekte. Deren Koordinationsorgan war auch nicht in Moskau sondern in Minsk vorgesehen. Am 21. 12. 1991 bestätigten die Vertreter der 11 anderen Sowjetrepubliken im Protokoll von Alma-Ata die Auflösung der UdSSR. Bis auf Litauen, Lettland, Estland und Georgien traten alle anderen ehemaligen Sowjetrepubliken der GUS bei.<sup>33</sup>

Damit waren innerhalb eines Jahres nicht nur die bisherige militärische Bedrohung vor allem aus der Sicht der dem „Ostblock“ nächstgelegenen Bundesrepublik Deutschland für diese dauerhaft verschwunden, sondern auch die ideologische Gegnerschaft und sozialökonomische Herausforderung durch einen Staatssozialismus, dessen Führungspartei und Staatsorganisation ihre Herrschaft Jahrzehnte lang als einzige legitime Interessenvertretung der „werkältigen Klasse“ behauptet hatten.<sup>34</sup>

Kurz vor dem historischen Treffen im Jagdhaus im Nationalpark Belaweskaja Puschtscha hatte der russische Staatspräsident Jelzin den fälligen innenpolitischen Schritt aus dem vordemokratischen Einparteisystem vollzogen und die KPdSU – entgegen den Reform- und Konsolidierungsvorstellungen Staatspräsident Gorbat-

- 32 In der Erklärung heißt es: „Wir, die Republik Belarus, die RSFSR und die Ukraine, als Gründerstaaten der UdSSR, die 1922 den Unionsvertrag unterschrieben haben, halten fest, dass die UdSSR hiermit ihre Existenz als Subjekt des Völkerrechts und als geopolitische Realität beendet“, zit. nach Kappeler (Anm. 2), Ungleiche Brüder, S. 194 unter Hinweis auf [www.rusarchives.ru/projects/statehood/10-12-soglashenie-sng.shtml](http://www.rusarchives.ru/projects/statehood/10-12-soglashenie-sng.shtml). Diese Entscheidung von welthistorischer Bedeutung wurde von den drei beteiligten Staatspräsidenten Šuškevič, Jelzin und Kravčuk, auf Einladung Weißrusslands im Jagdhaus des Nationalparks Belaweskaja Puschtscha formuliert und am 8. 12. 1991 unterzeichnet. Danach informierte Präsident Šuškevič den Staatspräsidenten der UdSSR, Gorbatschow telefonisch ; dieser trat am 25. 12. 1991 zurück. Am 26. 12. 1991 beschloss der Oberste Sowjet der UdSSR die Auflösung mit Wirkung zum Jahresende.
- 33 Dazu näher Theodor Schweisfurth, Vom Einheitsstaat (UdSSR) zum Staatenbund (GUS) – Juristische Stationen eines Staatszerfalls und einer Staatenbündestehung, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöVR) 1992, S. 541 ff.
- 34 Zum schwierigen Prozess von Systemtransformation und Verfassungswandel vgl. Roggemann (Anm. 30), Verfassungen, S. 65 ff., 86 ff. Die neuen postsozialistischen Verfassungen verstanden sich – insoweit vergleichbar dem Bonner Grundgesetz gegenüber dem überwundenen NS-System – als „Gegenverfassungen“ in Abgrenzung zum staatsozialistischen Verfassungsmodell. Während dessen vordemokratische Verfassungen das politische Machtmobil einer marxistisch-leninistischen Partei als „Staatspartei“ festschrieben, verbieten nun die postsozialistischen Verfassungen jede Form von Macht usurpation durch eine einzige Partei. Einzelne Verfassungen gewähren gegen derartige Versuche sogar ein Widerstandsrecht (vgl. Art. 2 Abs. 3 Verf. Ungarn). Weniger entschieden stellt Art. 3 Abs. 4 Verf. Russland in solchen Fällen der Machtergreifung durch eine Partei nur die Verfolgung nach Bundesrecht in Aussicht. Die Zuständigkeit zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der politischen Parteien ist dem russischen Verfassungsgericht wieder entzogen und der allgemeinen Gerichtsbarkeit übertragen worden.

schows<sup>35</sup> – verboten und ihre Auflösung angeordnet.<sup>36</sup> Diese später vom ersten Verfassungsgericht der russischen Geschichte für zulässig erklärte Maßnahme erfolgte wenige Tage nach der Niederschlagung des Aufstands konservativer Reformgegner in der Partei- und Armeeführung. Mit diesem Parteiverbot entzogen Regierung und Justiz des postsozialistischen Russlands dem seit der Oktoberrevolution und Machtergreifung der Bolschewiki mehr als ein Jahrhundert herrschenden politischen Machtzentrum Russlands und der Sowjetunion seine ideologische und organisatorische Grundlage.

Diese Entwicklung brachte in kurzer Zeit mit dem Aufbruch in den freiheitlichen und pluralistischen demokratischen Rechtsstaat und dem Übergang vom Planungs- und Versorgungsozialismus in eine unbekannte privatkapitalistische Marktwirtschaft auch ideelle Leitbilder, wirtschaftliche und gesellschaftliche Sicherheiten und zahllose persönliche Lebensentwürfe ins Wanken oder zum Einsturz:<sup>37</sup> „Die Sowjetunion war nicht nur ein politisches System mit datierbarem Anfang und Ende, sondern eine Lebensform“ – „Sie hat die Bürger ihres Landes für mehrere Generationen mit ihren Praktiken, Werten und Routinen geprägt“.<sup>38</sup> Diese Prägungen über Generationen hinweg trafen auf eine neue Wertordnung: „Alle Werte zerstört bis auf den Wert des Lebens. Des Lebens an sich“.<sup>39</sup>

Diese Veränderungen und Konflikte zwischen alten Werten und Prägungen und neuen Reformzielen, bisherigen Wirtschafts- und Lebensformen und neuen Rechts- und Verhaltensnormen im Übergang von Plan- zu Marktwirtschaft führten in Russland zu tiefer Verunsicherung und einem jahrelangen, dramatischen wirtschaftlichen Niedergang – und hinterließen ihre Spuren im russischen kollektiven Gedächtnis bis heute. Die Folge waren Versorgungsgänge, Verarmung und Existenznot erheblicher Teile der Bevölkerung.<sup>40</sup>

35 „Die Sowjetunion hätte gerettet werden können und müssen“, so Gorbatschow, der im März 1991 ein Referendum abhalten ließ, in dem sich rund 70 % der Teilnehmer für den Erhalt einer reformierten Sowjetunion mit weitergehenden Autonomierechten der einzelnen Mitgliedsländer aussprachen. Neun der 15 Mitgliedsländer nahmen an Verhandlungen über den Staatsvertrag einer erneuerten Sowjetunion teil. Dessen für den 20. 8. 1991 vorgesehene Unterzeichnung verhinderte der Putschversuch konservativer Kräfte in Moskau, dazu Schweisfurth (Anm. 34), S. 541 ff.; Gorbatschow, Alles zu seiner Zeit, S. 487 ff.; zum Zitat [www.dw.com/de/wie-die-sowjetunion-vor-20-jahren-unterging/v-20.12.1011](http://www.dw.com/de/wie-die-sowjetunion-vor-20-jahren-unterging/v-20.12.1011).

36 Das zunächst vorläufige Verbot durch Erlass Nr. 169 v. 6. 11. 1991 bedeutete deren Ende. Der politische Führungsanspruch der KPdSU war bereits 1990 mit der Neufassung von Art. 6 der Verf. UdSSR v. 1977 aus der Verfassung gestrichen worden. Das russische Verfassungsgericht bestätigte 1992 die Verbotsentscheidung. Dazu Elke Fein, Russlands langer Abschied von der Vergangenheit. Der KPdSU-Prozess vor dem russischen Verfassungsgericht (1992) als geschichtspolitische Weichenstellung. Ein diskursanalytischer Beitrag zur politischen Soziologie der Transformation, (Diss.) Würzburg 2007.

37 Dazu die eindringlichen Lebensberichte in Swetlana Alexijewitsch, Secondhand-Zeit. Leben auf den Trümmern des Sozialismus, 2. Aufl. Frankfurt/M 2015.

38 So Karl Schlögel in seiner monumentalen Bestandsaufnahme Das Sowjetische Jahrhundert (Anm. 9), S. 20.

39 So Swetlana Alexijewitsch (Anm. 38).

40 So schrumpfte das russische Bruttonsozialprodukt zwischen 1991 und 1997 um 83 %, die Agrarproduktion brach um 63 % ein, die Investitionstätigkeit um 92% und über 70.000 Betriebe wurden geschlossen, die plötzliche Freigabe der Preise bewirkte einen Inflations-

Die wirtschaftspolitische Unerfahrenheit und finanzielle Notlage der russischen Regierung und weiter Teile der Bevölkerung unter Staatspräsident Jelzin verursachten im Zusammenwirken mit westlichen Beratern, von denen nicht wenige – vor allem solche neoliberaler Schule aus den USA aber auch aus Westeuropa – den historischen Entwicklungsbedingungen in Russland verständnislos und, was die Folgen ihrer Beratungstätigkeit anlangt, auch bedenkenlos gegenüberstanden, in der ersten Demokratisierungs- und Privatisierungsphase („Voucher-Privatisierung“) in der postsowjetischen Wirtschaft teilweise chaotische Verhältnisse.

In diesem Umfeld und seinen partiell rechtsfreien und im Falle von Rechtsverstößen sanktionsfreien Räumen eröffneten sich für alte Funktionsträger und junge Unternehmer außerordentliche Bereicherungsmöglichkeiten und neue, ungeahnt lukrative Betätigungsfelder. Zu diesem Personenkreis gehörte auch der bald darauf in umstrittenen Strafverfahren wegen (angeblicher) Steuerhinterziehung verurteilte und enteignete Unternehmenseigentümer Michail Chodorkowski.<sup>41</sup>

Eine neue Elite von Unternehmern – mit Blick auf den Westen „Unternehmer“, „Investoren“ oder „Wirtschaftsführer“, mit Blick auf den Osten „Oligarchen“ genannt – begann, sich im postsozialistischen Wirtschaftssystem Russlands zu etablieren und politischen Einfluss auszuüben. Dass auch organisierte (Wirtschafts)Kriminalität und Korruption an dieser dynamischen Phase postsozialistischer Entwicklung teilnahmen, wurde in Russland wie in anderen osteuropäischen Ländern zu einer kaum vermeidbaren Begleiterscheinung. Rund zwei Drittel der russischen Bevölkerung bewerteten, vor diesem Erfahrungshintergrund verständlich, rückschauend die Jelzin-Regierung wirtschaftlich negativ.

Diese von großen Teilen der Bevölkerung in Russland als ungerecht empfundenen Rahmenbedingungen der ersten Transformationsphase während der Präsidentschaft

---

schub. Dazu Peter Becker, Zweifel an der transatlantischen Freundschaft. Werden wir Russland gerecht? In: www. außen- und sicherheitspolitik, erosion der demokratie, militäreinsätze/krieg v. 7. 12. 2018; Hans-Henning Schröder, Russland in der Ära Jelzin 1992 – 1999 in: www.bpb.de/internationales/europa/russland, v. 11. 6. 2018; Heiko Pleines, Wirtschaftseliten und Politik im Russland der Jelzin-Ära (1994 – 1999), Münster 2003; Margareta Mommsen, Boris Jelzin – kommunistischer Funktionär und demokratischer Revolutionär, in: Russlandanalysen Nr. 132 v. 27. 4. 2007: „Aufgrund des „schocktherapeutischen“ Übergangs zur Marktwirtschaft (tat) sich eine große Kluft zwischen einer kleinen Gruppe reicher Industriekapitäne und der verarmten Bevölkerungsmehrheit auf“. Zum „staatliche(n) Regulierungschaos“ im Verhältnis zwischen Wirtschaftsbürokratie und Ölindustrie in Russland und der dadurch ermöglichten Begünstigung von „Korruptionsnetzwerken“ vgl. Heiko Pleines, Der politische Einfluss von Wirtschaftseliten in Russland. Die Öl- und Gasindustrie in der Ära Jelzin, in: Forschungsstelle Osteuropa Bremen. Arbeitspapiere und Materialien, Nr. 41, Bremen 2002, S. 20. Zu „Wirtschaftskriminalität im Einigungsprozess“ im Rahmen der Treuhandanstalt in Deutschland vgl. Kai Renken/Werner Jenke, in: bpb v. 26. 5. 2002.

41 Zum Chodorkowski-Prozess näher und kritisch Otto Luchterhandt, Rechtsnihilismus in Aktion. Der Yukos-Chodorkowski-Prozess in Moskau, in: Osteuropa 54. Jahrg. (2005), Nr. 7, S. 7 ff.; ders., Verhöhnung des Rechts. Der zweite Strafprozess gegen Michail Chodorkowski und Platon Lebedev, in Osteuropa 4/2011, S. 3 ff.

Jelzin begannen sich mit der Präsidentenwahl am 26. 3. 2000 zu verändern.<sup>42</sup> Diese Wahlen entschied der bis dahin kaum bekannte, von Jelzin vorgeschlagene und als amtierender Interimspräsident kandidierende Wladimir Putin mit 52, 9 % im ersten Wahlgang mit absoluter Mehrheit für sich.

## 6.2 Der sowjetische und russische Rückzug

Sichtbarste Manifestation des politischen Vorgangs der Auflösung einer Weltmacht und seinen äußersten Abschluss bildete der Abzug der sowjetischen und russischen, ukrainischen, weißrussischen Armeen und ihres Personals aus der ehemaligen DDR und Osteuropa bis hinter die russische Westgrenze sowie in die Ukraine und nach Weißrussland in den Jahren 1991 bis 1994.

Dieser Rückzug erfolgte unter schwierigen, für die Beteiligten und ihre Angehörigen teilweise belastenden bis entwürdigenden Begleitumständen und wurde daher von nicht Wenigen auch als „späte Niederlage“ empfunden. Viele Armeeangehörige fuhren einer ungesicherten beruflichen und persönlichen Zukunft in ihren nunmehr einzelnen „Heimatländern“ entgegen, in denen sie weder Arbeit noch Wohnung besaßen. Die Arbeitslosigkeit in Russland – ähnlich wie in Weißrussland und der Ukraine – stieg ebenso wie die Inflationsrate stark an.

Die großen wirtschaftlichen Probleme der zerfallenden Sowjetunion unter Gorbatschow und der Neuanfang der Russischen Republik in der Transformationsphase unter Jelzin machten schnelle und umfangreiche Finanzhilfe seitens der deutschen Bundesregierung zu einem wichtigen Faktor in den am Ende erfolgreichen Verhandlungen zwischen Helmut Kohl und Michail Gorbatschow um die grundsätzliche russische Zustimmung zur Vereinigung und die Modalitäten des Rückzugs aus der DDR sowie Mittel- und Osteuropa.<sup>43</sup>

42 Zum Spannungsverhältnis zwischen Wirtschaft und Politik vgl. Eberhard Schneider, Putin und die Oligarchen, in: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, SWP-Studie 36/2004, S. 6: „Der historische Prozess der Oligarchisierung der neunziger Jahre ist auch nicht mehr revidierbar. Die Oligarchen sind inzwischen ein festes Element der russischen Gesellschaft geworden und stellen einen gewissen Gegenpol zur staatlichen Macht dar“. Vgl. auch den Bericht von Eduard Steiner, „Ich krieche nicht vor Putin“, über den Moskauer Unternehmer Sergej Petrow, in: www.welt/wirtschaft v. 16. 7. 2019.

43 Zu den in zwei ergänzenden Abkommen v. 9. und 12. 10. 1990 in Ergänzung des „Vertrages über gute Nachbarschaft, Partnerschaft und Zusammenarbeit“ v. 13. 9. /9. 11. 1990 geregelten finanziellen Bedingungen dieses historischen Vorgangs vor dem Hintergrund der finanziellen Notlage der sich auflösenden Sowjetunion und ihrer Rechtsnachfolgerin Russland vgl. Gregor Schöllgen (Anm. 18), Geschichte der Weltpolitik, S. 444 f., 449 f. Bundeskanzler Kohl fasste die damalige Situation später in der kurzen Feststellung zusammen: „Die brauchten Geld“. Hierzu auch Teltschik (Anm. 8) sowie in der Fernsehdokumentation des NDR in Panorama Nr. 792 v. 29. 1. 2015.

Zu der von deutscher Seite im Vereinigungsjahr 1990 vereinbarten, teils sofort teils später gewährten Wirtschaftshilfe für die Sowjetunion und Russland gehörten:

- 220 Mio. DM Lebensmittelhilfe im Februar 1990;
- 2 Mrd. DM Erstattung für Sowjetexporte in die DDR;
- 5 Mrd. DM Kredit-Bürgschaft;
- 12 Mrd. DM insgesamt vonseiten der Bundesrepublik zugesagt, verteilt über vier Jahre;

Eins der organisatorischen Hauptprobleme der Truppenrückführung war die Wohnungsnot. In einem großen gemeinsamen, von Deutschland finanzierten, EU-weit ausgeschriebenen Bauprojekt wurden rund 45 000 schlüsselfertige Wohnungen mit eigener Infrastruktur sowie Krankenhäusern und Schulen für die heimkehrenden Offiziere und deren Familien in Russland, der Ukraine und Weißrussland errichtet.<sup>44</sup> Die Mannschaftsdienstgrade wurden dagegen teilweise in Notquartieren und Zelten untergebracht.

Insgesamt ging es bei dieser „Westgruppe der Streitkräfte“ um die Rückführung von mehr als 500 000 Personen, rund 340 000 Sowjetsoldaten und Offiziere und deren 200 000 zivile Angehörige. Diese sowjetische „Westarmee“ in Deutschland war die größte jemals als Besatzungsmacht im Ausland über einen so langen Zeitraum stationierte Militärmacht. Allein diese Tatsache zeigt, welche besondere strategische und auch sicherheitspolitische Bedeutung dieser militärischen Präsenz im bisherigen Sicherheitskonzept der sowjetischen und russischen Führung zukam.

### 6.3 Die große Machtverschiebung

Dieser historische Vorgang ist und bleibt der große sowjetisch-russische Machtverlust in Mittel- und Osteuropa.<sup>45</sup> Er bedeutet die Verlagerung des sowjetischen und russischen Sicherheits- und Einflussbereichs rund 2000 Km nach Osten.

Zusammen mit der Auflösung des Militärbündnisses „Warschauer Pakt“ und dem Zerfall der Sowjetunion stellt dieser sich in wenigen Jahren abspielende Vorgang die größte Machtverschiebung in Europa seit dem Zweiten Weltkrieg dar. Die Russische Föderation hatte sich hinter ihre eigenen Grenzen zurückgezogen. Der bisherige Gegner der NATO, gegen den dieses „transatlantische Verteidigungsbündnis“ seinerzeit von den USA gegründet worden war, existierte nicht mehr. Eine Gefährdung der militärischen Sicherheit der USA und europäischen Staaten, insbesondere auch der Bundesrepublik Deutschland konnte - und kann bis heute - im bisherigen Umfange von dem verschwundenen Gegner nicht mehr ausgehen.

Dies galt für die erste Hälfte der 90er Jahre nicht nur infolge dieser großen Zäsur und der damit verbundenen anderen innenpolitischen Entwicklungsziele sondern auch wegen der – bereits angesprochenen – tiefgreifenden politischen Konflikte und wirtschaftlichen und staatsorganisatorischen Verwerfungen im Russland der ersten Trans-

- davon 8,35 Mrd. DM für den Bau von Wohnungen für die abziehenden Soldaten.

Zu diesen Abkommen in: Europa Archiv (EA) 45 (1990), S. 456 ff.; ferner Deutsch-Russisches-Museum Berlin-Karlshorst (Hrsg.) Berlin 2006: Der Abzug: Die letzten Jahre der russischen Truppen in Deutschland. Eine fotografische Dokumentation von Detlef Steinberg.; Ilko-Sascha Kowalcuk/Stefan Wolle, Roter Stern über Deutschland. Sowjetische Truppen in der DDR, 2. Aufl. Berlin 2010; Matvej P. Burlakov, Wir verabschieden uns als Freunde – Der Abzug. Aufzeichnungen des Oberkommandierenden der Westgruppe der Sowjetischen Streitkräfte, Bonn 1994.

44 Zur Durchführung vgl. MDR – Zeitreise v. 10. 9. 2009: Offizierswohnungen im Tausch für den Abzug.

45 Zu den Bedingungen dieses historischen Vorgangs vor dem Hintergrund der finanziellen Notlage der sich auflösenden Sowjetunion und ihrer Rechtsnachfolgerin Russland vgl. Schöllgen (Anm. 18), Geschichte der Weltpolitik, S. 443 ff., 445, 449 f.

formationsphase. Die russische Armee befand sich zeitweise in einem vergleichbar schlechten Zustand wie die Staatsorganisation und die Finanzen des Landes.<sup>46</sup>

Zahlreiche Rüstungsbetriebe des russischen militär-industriellen Komplexes versuchten mangels staatlicher Aufträge und Finanzmittel, auf dem neuen und mühsamen Wege der Konversion neue zivile Güterproduktionen zu entwickeln.<sup>47</sup>

Sowohl Russland als auch die NATO begannen ihre bisherigen Feindbilder und Einsatzstrategien zu revidieren und erklärten, sich nicht mehr als Gegner sondern als Partner zu betrachten.

## 7. Aspekte eines neuen Europäischen Hauses mit Russland

### 7.1 Die große Chance: ein transeuropäisches Sicherheitssystem

Parallel zum innenpolitischen Wandel in den postsozialistischen Ländern vollzog sich ein tiefgehender außenpolitischer Wandel in den Beziehungen zwischen den ehemaligen Gegnern im „Kalten Krieg“, insbesondere zwischen Russland auf der einen, Europa, vor allem dem erneut vereinigten Deutschland und den USA auf der anderen Seite – wenigstens schien es für einige Zeit so.

Programmatischen Ausdruck fand dieser von allen Seiten mit großen Hoffnungen begleitete Aufbruch<sup>48</sup> auf der KSZE-Konferenz in der Charta von Paris für ein Neues Europa v. 21. 11. 1990. In diesem Dokument, das keinen rechtsverbindlichen Vertrag

- 
- 46 Dazu Valerij Afanasjev (Moskau), Die Prozesse der Transformation in Russland nach 1991, in: Berliner Osteuropa Info (BOI) Nr. 14 (2000), S. 18 ff., 19: „Der Abzug der sowjetischen Truppen aus Deutschland und dem Baltikum, die Entstehung eigener Armeen in unabhängigen Republiken führten dazu, dass sich die Zahl der ehemaligen sowjetischen Armeen fast halbiert hat. Der ständige Geldmangel und die Korruption in der Armee führte zu Demoralisierung und schwächte die Einsatzkraft. Das hat der Krieg in Tschetschenien deutlich gezeigt. Dieser Prozess wäre noch weiter gegangen, hätte es keine NATO-Osterweiterung gegeben. Erst die feste Entschlossenheit des Westens, sein Vorhaben zu realisieren, hat zu einer neuen Veränderung in der russischen Armee geführt“.
- 47 Zum Konversionsprozess mit der zum Teil übergangslosen Stilllegung von Rüstungsproduktionsstätten und ihren Problemen vgl. Thomas Gärtig, in: Berliner Osteuropa Info (BOI) 3/1994, S. 18 ff.; ders. zum Militärisch-industriellen Komplex (MIK) in BOI 6/1995, S. 28 ff.
- 48 Der Verfasser dieser Zeilen erinnert sich des letzten Tages der Botschaft der Sowjetunion unter den Linden in Berlin. Nach einer kurzen Ansprache eröffnete der Geschäftsführende Vertreter das Buffet, vor dem russische Offiziere sowie deutsche und andere NATO-Offiziere unter den Stuckdecken mit dem Hammer-und- Sichel-Emblem ihre Gläser auf die neue Zeit hoben und einander beglückwünschten. Unterbrochen wurde diese grandiose Feier einer gemeinsamen Zukunft nur noch einmal, als der russische Pianist Alexander Malter das Klavierstück „Für Alina“ des estnischen Komponisten Arvo Pärt so suggestiv zu Gehör brachte, dass die Festgeräusche für kurze Zeit atemloser Stille wichen. Einige Tage später saß der Autor in seinem Arbeitszimmer im Osteuropa-Institut der Freien Universität Berlin einem weinenden, älteren Sowjetbürger gegenüber, dem dieselbe, nun als solche nicht mehr existente Botschaft der Sowjetunion auf einem hektographierten Schreiben ihre Unzuständigkeit für ihn mitgeteilt hatte mit dem Hinweis, er möge sich wegen neuer Personaldokumente und etwaiger Aus- und Einreiseformalitäten und Sozialversicherungsfragen an seine zuständige Botschaft wenden. „Wo soll ich denn jetzt hin“, fragte er.

sondern (nur) eine politische Absichtserklärung darstellt, erklärten die Teilnehmerstaaten der KSZE das „Zeitalter der Konfrontation“ für beendet, ferner ihre „Beziehungen künftig auf Achtung und Zusammenarbeit gründen“ und „eine neue Qualität in (ihren) Sicherheitsbeziehungen anstreben“ zu wollen.

Bis heute nicht eingelöster und in der Russland-Ukraine-Krise erneut aktueller Leitsatz zur Sicherheitspolitik – auf den sich warnend Präsident Putin auf der NATO-Tagung von Bukarest 2008 bezog, als es schon lange vor der „Ukraine-Krise“ um den damals am Widerspruch Deutschlands und Frankreichs gescheiterten NATO-Beitritt der Ukraine und Georgiens ging – ist die Aussage der Charta 1990 zur neuen Qualität, Reziprozität und Unteilbarkeit von Sicherheit:

*„Sicherheit ist unteilbar, und die Sicherheit jedes Teilnehmerstaates ist untrennbar mit der aller anderen verbunden.“*

Dieser substanziale Sicherheitsbegriff „neuer Qualität“ der Charta von Paris, über den damals Einigkeit unter den 35 Signatarstaaten herrschte,<sup>49</sup> beinhaltet *sechs wesentliche Elemente, die damit zugleich zu Voraussetzungen für die Umsetzung dieses Grundsatzes in praktische Sicherheitspolitik im Rahmen eines transnationalen Europäischen Sicherheitssystems werden.*

Es sind dies: (1) Information, (2) Kooperation, (3) Partizipation, (4) Reziprozität, (5) Gleichberechtigung. Ein (6.) Element stellt der institutionelle und prozedurale Rahmen, d. h. das Sicherheitssystem dar, innerhalb dessen die vorgenannten Aspekte zur Geltung gebracht werden (sollen).

Mit der mehrfachen Betonung der „Wahlfreiheit in diesem Bereich“ nimmt die Charta auf die Tatsache Bezug, dass zum Zeitpunkt der Unterzeichnung im November 1990 die Bundesstaaten UdSSR, ČSFR und SFR Jugoslawien formell noch bestanden, aber bereits Auflösungstendenzen in Erscheinung traten.

Der Aufgliederung des Sicherheitsgrundsatzes lassen sich Kriterien für die Beurteilung der Funktionsweise und Defizite bestehender Sicherheitssysteme und deren Weiterentwicklung auf dem Wege in eine viel zitierte „Transeuropäische Sicherheitsarchitektur“ entnehmen.

Auf die Konfliktsituation Russland – Ukraine – Europa angewandt, lassen sich daraus konkrete Schritte für eine etwaige künftige, veränderte „Gemeinschaftspolitik“ der beiden Gemeinschaften NATO und EU gegenüber Russland entwickeln.

„Für Michael Gorbatschow war die Pariser Akte die Blaupause für das „Gemeinsame Europäische Haus“, in dem alle Bewohner, also auch die Russen, die gleiche Sicherheit garantieren bekämen und Russland selbstverständlicher Bestandteil eines sich neu entwickelnden Europa über die Europäische Gemeinschaft hinaus sein sollte“.<sup>50</sup> –

49 Zu denen u. a. Polen und das soeben erneut vereinigte Deutschland sowie (noch) die Sowjetunion, die Tschechoslowakische Republik und Jugoslawien gehörten, aber noch nicht die Ukraine und die Baltischen Staaten, da letztere zu dem Zeitpunkt zwar schon ihre Unabhängigkeit erklärt hatten, jedoch die Sowjetunion noch nicht aufgelöst war. In den drei Bundesstaaten hatte ebenso wie im ein halbes Jahr später aufgelösten osteuropäischen Verbindungsbündnis „Warschauer Pakt“ der Auflösungsprozess bereits eingesetzt; auf dem Gebiet der Sowjetunion waren eine Reihe von Unabhängigkeitserklärungen bereits erfolgt.

50 Diese und die folgenden, den Kern des Problems treffenden Sätze eines der Mitwirkenden an diesen welthistorischen Veränderungen finden sich bei Teltschik (Anm. 8), Russisches Roulette, S. 61 f., 63.

„Alle die sensationellen historischen Veränderungen zwischen West und Ost waren einvernehmlich und friedlich verlaufen und das in kürzester Zeit. Es war ein ‚window of opportunity‘.“ – „Doch im Falle der gesamteuropäischen Sicherheitsordnung, wie sie die Charta von Paris entworfen hatte, wurde dieses Fenster der Möglichkeiten verpasst“.

## 7.2 Aspekte eines Versäumnisses

Einigkeit besteht im Hinblick auf diesen negativen Aspekt: Die große Chance, Russland nach dem Umbruch von 1990/91 einen *institutionell verankerten Platz gleichberechtigter Mitwirkung im Europäischen Haus einzuräumen*, wurde maßgeblich von *westlicher, in geringerem Maße auch von russischer Seite nicht zielsstrebig verfolgt* und vorerst vertan.<sup>51</sup> Eine nähere Prüfung der folgenden Vorschläge und Vereinbarungen führt zu einem ernüchternden Ergebnis: Die verschiedenen Ansätze einer Einbeziehung Russlands in eine gesamteuropäische Sicherheitsarchitektur seit der Deklaration der Charta von Paris 1990:

(1) NATO-Russland-Rat 1997, (2) Partnerschafts- und Kooperationsabkommen – PKA 1997, (3) Europäische Nachbarschaftspolitik – ENP), (4) Angebot eines „Europäischen Sicherheitsvertrages“, (5) Korfu-Prozess“ der OSZE, (6) Kooperationsangebot Präsident Putins in seiner Rede am 25. 9. 2001 vor dem Deutschen Bundestag und (7) Meseberg-Memorandum 2010 über einen institutionalisierten Dialog Russland – EU – führten in der zentralen Sicherheitsfrage bis zum Maidan-Jahr 2014 nicht über Informations-, Konsultations- und unverbindliche Teilnahmerechte hinaus und *nirgendwo zu substanziellem, gleichrangigen, dauerhaften Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechten für Russland*.

Ständiges, stereotyped Gegenargument war und wird als solches auch in der NATO-Grundakte wiederholt: „Kein Vetorecht für Russland“.<sup>52</sup>

---

51 Dazu Roggemann (Anm. 1), Ukraine-Konflikt, S. 31 ff. Zu diesem *historischen Versäumnis* und Teltschiks Feststellung vgl. die ausführliche Besprechung von Leo Ensel, Vom Kalten Krieg zum Kalten Frieden: Horst Teltschiks Plädoyer, in: www.ostexperte.de v. 27. 3. 2020. Wenn Glöger (Anm. 9), Putins Welt, S. 412, von „Gorbatschows blauäugige(r) Vision vom gemeinsamen europäischen Haus“ spricht, und dieses Bild in den Kontext eines neuen, russischen Nationalismus stellt, so erfasst sie nicht die welthistorische Dimension des damaligen, in der Charta von Paris Ausdruck findenden Aufbruchskonzepts und der damals und in den folgenden anderthalb Jahrzehnten offensichtlichen Bereitschaft wichtiger Vertreter der Eliten und der politischen Führung Russlands, den Staatspräsidenten Wladimir Putin und dessen damalige, deutschlandorientierte Berater eingeschlossen, sich nach der Auflösung der Sowjetunion, ihrer aus Europa abziehenden Armeen und ihrer ein dreiviertel Jahrhundert lang herrschenden sozialistischen Staatsideologie nun Europa und insbesondere Deutschland zuzuwenden und ihre russischen und die europäischen Sicherheitsinteressen in ein gemeinsames Konzept einzubringen. Demgegenüber stellt der erfahrene Sicherheits- und Ostpolitiker Teltschik treffend fest: „Eine solche Chance hatte es in der Geschichte des eurasischen Kontinents noch nie gegeben.“

52 Die Wertung: „Russland bekam 1997 Sitz und Zutritt im Nato-Hauptquartier“ in: www.sueddeutsche.de/nato-und-russland v. 6. 9. 2015, geht daher am Kern des Problems vorbei. Die Feststellung: Russland „richtete dort (im Nato-Hauptquartier) einen militärischen und diplomatischen Stab ein, wurde zu allen relevanten sicherheitspolitischen Entscheidungen

Und mehr noch: Beide transnationalen Gemeinschaftsprojekte, die NATO und die EU, verfolgten seit drei Jahrzehnten, d. h. von 1990 bis heute, ihre Entwicklung im Innenverhältnis durch weitere Integrationsmaßnahmen und im Außenverhältnis durch Erweiterungsmaßnahmen und Intensivierung ihrer Außenbeziehungen ohne substantielle und institutionelle Beteiligung Russlands und gegen offensichtliche, wiederholt auch ausdrücklich geltend gemachte Interessen Russlands.

### 7.3 Wirtschaftliche Zusammenarbeit EU – Russland: erfolgreiches Scheitern?

#### 7.3.1 Integrationskonkurrenzen und Partnerschafts- und Kooperationsabkommen

Während und unmittelbar nach der Wende 1989/1991 entwickelte die EU verschiedene Formen und Verfahren der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zunächst noch mit der Sowjetunion sodann mit der GUS und der Russischen Föderation.<sup>53</sup>

---

„konsultiert“ ist zwar richtig. Doch das war kein „unerhörter Vorgang“, wie behauptet, sondern der kleinste gemeinsame Nenner, auf den sich die USA unter Clinton und Russland unter Jelzin nach der Charta von Paris und vor der ersten großen NATO-Osterweiterungswelle verständigen konnten. Denn Russland hatte nach wie vor, wie die Grundakte deutlich formuliert, zwar Teilnahme am Diskussionsprozess aber keine Teilhabe am Entscheidungsprozess. Das war nicht einmal der Fall bei der Entscheidung über die Einberufung des NATO-Russland-Rates. Weshalb die Tagung dieses Gremiums mehrfach von westlicher Seite aus politischen Gründen ausgesetzt wurde. Und zwar gerade dann, als es um sich gefährlich zuspitzende Konflikte ging, Treffen im Rat also besonders sinnvoll gewesen wären. Solche Aussetzungen erfolgten als „Sanktion“ im – von Georgien und nicht von Russland verursachten – Georgien-Konflikt von 2008 und im von der Ukraine, der EU, den USA und Russland verursachten Ukraine-Konflikt von 2014. Im letzteren Fall widersprachen der von Deutschland gewünschten Einberufung des NATO-Russland-Rates die osteuropäischen Neumitglieder der NATO.

- 53 Dazu die Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes (WD) des Deutschen Bundestages: Die Beziehungen zwischen der EU und Russland, 2006 WF XII G-113/06; ferner Katrin Böttger, Die EU-Russland-Beziehungen: Rückblick und Ausblick im Zeichen der Ukraine-Krise, in: Integration (Vierteljahrzeitschrift des Instituts für Europäische Politik in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration) 3/2015, S. 204 ff.; Sabine Fischer, Die EU und Russland. Konflikte und Potentiale einer schwierigen Partnerschaft, SWP-Studien (Stiftung Wissenschaft und Politik), Berlin 2006; Heinz Timmermann, Strategische Partnerschaft: Wie kann die EU Russland stärker einbinden?, Integration 4/2002, S. 297 ff. Dessen Annahme, es sei für die Entwicklung einer strategischen Partnerschaft der EU und Russlands von gleichgerichteten Interessen dieser beiden Partner und der USA auszugehen, schon vor zwei Jahrzehnten fraglich schien, durch die Entwicklung seither aber offensichtlich widerlegt wurde. Vgl. auch Andreas Heinemann-Grüder, Russland und die Europäische Union, in: pbp v. 30. 4. 2019, dessen Schlussfolgerung, die russische Systemtransformation sei vorerst gescheitert, allerdings im Hinblick auf die weitere Entwicklung zu kurz greift, da sie von dem verfehlten Ansatz angeblich notwendiger „Wertegemeinschaft“ mit Russland für eine Friedenspartnerschaft ausgeht; überzeugend dagegen Katrin Böttger, integration 3/2015, S. 211, zur „Politisierung der EU-Außenpolitik“.

Einem Handels- und Kooperationsabkommen von 1989 folgte 1991 das Hilfsprogramm TACIS.<sup>54</sup> Auf eine neue und breitere Grundlage wurde die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen der EU und Russland durch das *Partnerschafts- und Kooperationsabkommens (PKA)* gestellt, das am 1. 12. 1997 in Kraft trat, eine Laufzeit von zunächst zehn Jahren und danach die automatische Verlängerung um ein weiteres Jahr vorsieht.<sup>55</sup> Die nach Auslaufen 2007 begonnenen Verhandlungen über ein neues Abkommen konnten infolge schon vor der Krim-Krise zunehmender Differenzen nicht zum Abschluss gebracht werden. Das PKA bildet daher nach wie vor eine wichtige Rechtsgrundlage.

Die folgenden Jahre sind durch gegenläufige Tendenzen gekennzeichnet: Einerseits Ansätze vonseiten der EU, Russland in einen weiteren europäischen Wirtschaftsraum in verstärkter, den speziellen russischen Entwicklungsbedingungen und dem besonderen Gewicht Russlands entsprechenden Weise einzubinden. Andererseits in konkurrenzender Einflussnahme der EU und Russlands auf die Nachbarstaaten im postsozialistischen und vor allem im postsowjetischen Raum. Diese zunehmende Konkurrenzsituation verdichtete sich mit den folgenden EU-Programmen und *Integrationserfolgen der sich nach Osten erweiternden EU zu einer „Integrationskonkurrenz“ mit wachsendem politischen Konfliktpotential gegenüber Russland*.<sup>56</sup>

Es gewann zudem auf beiden Seiten die Erkenntnis an Boden, dass die beiden um die politisch-ökonomische An- und Einbindung der postsozialistischen Staaten konkurrierenden Gemeinschaftsprojekte EU einerseits und GUS sowie Eurasische Wirtschaftsunion (EWU) andererseits miteinander unvereinbar seien.<sup>57</sup>

Zunächst eröffnete die EU, um dem entgegenzuwirken, in einer „Gemeinsamen Strategie der EU gegenüber Russland“<sup>58</sup> diesem 1999 über den Rahmen des PKA hinausgehende Möglichkeiten, an einem gemeinsamen europäischen Wirtschafts- und Sozialraum teilzunehmen. Von russischer Seite wurde eine „Mittelfristige Strategie zur Entwicklung der Beziehungen zwischen Russland und der EU“ erstellt.<sup>59</sup> Darin wurden Gründe dafür dargelegt, weshalb eine EU-Mitgliedschaft oder Assozierung

<sup>54</sup> TACIS = Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States. Über dieses Programm erhielten die GUS-Staaten und damit auch die Russische Föderation (RF) von 1991 bis 1999 für Reform- und Infrastrukturmaßnahmen 4,5 Mrd. € an Hilfsgeldern sowie neben Krediten der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung bis 2006 weitere 3,1 Mrd. €.

<sup>55</sup> Abkommen über Partnerschaft und Zusammenarbeit zur Gründung einer Partnerschaft zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Russischen Föderation andererseits v. 28. 11. 1997.

<sup>56</sup> Zu diesem Prozess die Analyse von Fischer (Anm. 54); zur „Integrationskonkurrenz“ auch Böttger (Anm. 54), S. 206 ff., 209.

<sup>57</sup> Dazu Böttger (Anm. 54), S. 206 unter Hinweis auf den damaligen EU-Erweiterungs-Kommissar Stefan Füle, Statement on the pressure exercised by Russia on countries oft he Eastern Partnership, Speech 13/687.

<sup>58</sup> Rat der Europäischen Union: Gemeinsame Strategie der Europäischen Union für Russland, 8199/299, REV 2 (d), Brüssel, den 31. 5. 1999.

<sup>59</sup> Vgl. dazu WD BT 2006 – WF XII G – 113/06 (s. u. Anm. 63), S. 6, unter Hinweis auf „Russia’s Middle Term Strategy towards the European Union (2000 – 2010), www.delrus.ec.eu.int/en/p\_245.htm.

im Hinblick auf Russlands Stellung und Unabhängigkeit als eurasische Großmacht in naher Zukunft, also für die nächsten 10 Jahre nicht in Betracht komme.

Der junge Staatspräsident Putin war – ebenso wie sein Vorgänger Jelzin – in seiner ersten Amtsperiode ein eindeutiger Befürworter einer auf enge Kooperation mit Deutschland, der EU und auch der NATO gerichteten Westorientierung Russlands:

*„Ich kann mir mein eigenes Land nicht in Isolierung von Europa und von dem, was wir häufig die zivilisierte Welt nennen, vorstellen. So ist es für mich schwer, in der NATO einen Feind zu sehen.“<sup>60</sup>*

Die Möglichkeit eines NATO-Beitritts nicht nur Russlands sondern der Sowjetunion war bereits zehn Jahre zuvor auch vom damaligen Generalsekretär und späteren Staatspräsidenten der Sowjetunion Gorbatschow in konzeptionelle Zukunftsüberlegungen zumindest zeitweise einbezogen, vonseiten der US-Regierung aber – wohl aus geostrategischem Hegemonialinteresse (“Wir haben gewonnen”) - nicht weiter verfolgt worden.<sup>61</sup>

In Einklang damit entwickelten der russische Staatspräsident und seine Regierung, die EU-Führung und die deutsche Bundesregierung ihre politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen auf den verschiedenen Ebenen schrittweise weiter.

Zu den politischen Kooperationsinstrumenten des PKA, die sich in vielfachen Begegnungen und Arbeitsprojekten bewährten – und mit der Sanktionspolitik der EU und Russlands seit 2014 ff. zeitweise weitgehend stillgelegt wurden – gehörten regelmäßige halbjährige Gipfeltreffen der EU-Troika mit der Russischen Führung sowie Treffen auf Minister- und Expertenebene. Ausgebaut und intensiviert wurde dieser Dialog durch eine Reihe das PKA ergänzender Abkommen über einzelne Bereiche (Stahl, Transit, Energie, Textil) mit entsprechenden Projektvereinbarungen.

Zu einem ersten tiefer gehenden Konflikt führte die Fortsetzung der Osterweiterungspolitik der EU. Gegenüber dem damit verbundenen Plan der EU, *das PKA von 1997 neben Russland auf alle zehn neuen osteuropäischen EU-Mitglieder zu erstrecken*, deren EU-Beitritt 2004 erfolgen sollte, befürchtete die russische Regierung nicht ohne Grund negative Auswirkungen auf Russlands Wirtschaftsbeziehungen mit seinen traditionellen Partnerländern durch die neuen Handelsregeln zwischen den künftigen osteuropäischen EU-Mitgliedern. Nach der Vereinbarung von Transitregeln für den künftig von EU-Staaten umgebenen Bezirk Kaliningrad/Königsberg stimmte die russische Seite schließlich der Ausweitung des PKA ohne weitere Sonderregelungen für die russische Außenwirtschaft zu.<sup>62</sup>

60 So Putin in einem BBC-Interview, nach Izwestija v. 7. 3. 200, zit. nach Mommsen (Anm. 9), Putin-Syndikat, S. 132: „Etwa eineinhalb Jahre lang sah Putin, seinem Berater Andrej Illarionow zufolge, in der NATO den für Russland angemessenen Rahmen“, so Mommsen unter Hinweis auf Ben Aris: Who is Vladimir Putin? In: Business New Europe, www.bne.eu v. 31. 3. 2014.

61 „Bei dieser Gelegenheit erzählte ich dem amerikanischen Präsidenten, dass Gorbatschow mich gefragt habe, ob die Sowjetunion nicht der NATO beitreten könne. Busch erwiderte darauf nur scherhaft, ob sich der Herr Generalsekretär vorstellen könne, dass Marschall Achromejew unter NATO-General Galvin diene,“ so Helmut Kohl, Erinnerungen 1990 – 1994, München 2007, S. 140.

62 Zu diesem politischen Programm „Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn“ vgl. WD – BT 2006 – WF XII G – 113/06, Beziehungen zwischen der EU und Russland, S. 7 ff. unter Hin-

### 7.3.2 Europäische Nachbarschaftspolitik

Weitere Konfliktlinien zwischen Russland und der EU taten sich auf mit den nächsten Schritten der EU in den postsozialistischen und weitergehend in den postsowjetischen Wirtschaftsraum in Russlands unmittelbarer Nachbarschaft. Zunächst durch das Programm einer Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP).<sup>63</sup> Als Adressaten der ENP waren Russland, Ukraine, Moldau, Weißrussland im Osten, später die Kaukasusstaaten Armenien, Aserbaidschan und Georgien sowie die nördlichen und östlichen Mittelmeerländer vorgesehen. Ziel dieses Programms war es, entlang der nun erheblich weiter nach Osten verlagerten, neuen EU-Außengrenze einen „Ring befreundeter Staaten“ zu schaffen. Dieses Ziel sollte mithilfe einer über schon bestehende Abkommen mit diesen Adressatenländern hinausgehende, enge politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit aber *unterhalb der EU-Mitgliedschaft* erreicht werden

Dieses sinnvolle Anliegen der EU, um die EU-Außengrenzen abzusichern und zugleich vermeidbare Handelshemmnisse im Verhältnis zu (noch) Nichtmitgliedstaaten auszuschalten oder zu minimieren und eigene Normen und Wertvorstellungen durchzusetzen, kann im Übrigen als *klassische Definition einer „Interessen- und Einflusszonenpolitik“ angesehen werden* – in diesem Falle vonseiten der EU.

In einer verbreiteten öffentlichen Wahrnehmung<sup>64</sup> wird allerdings nur die russische Reaktion auf dieses Vorgehen der EU als überholte, hegemonialen Leitbildern folgende „Interessenzonen-Politik“ wahrgenommen und kritisiert, das entsprechende Vorgehen von EU (und NATO) demgegenüber jedoch grundsätzlich als legitim und keiner weiteren Begründung dürftig angesehen.

Die russische Regierung stand einer gleichrangigen Beteiligung an diesem Integrationsprogramm zurückhaltend bis ablehnend gegenüber. Sie sah durch dieses Vorgehen der EU ihre eigenen Bemühungen um eine Intensivierung der bisher wenig erfolgreichen Wirtschaftsintegration der postsowjetischen Staaten unter dem Dach der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten durch die Kooperationsformen der *Eurasischen Wirtschaftsunion* seit 2015<sup>65</sup> sowie der vorangegangenen Zollunion seit 2010 und

weis auf Iris Kempe, Eine neue Ostpolitik, in: Osteuropa 55. Jahrg. 9, 2005, S. 21 ff.; ferner Europäisches Parlament, [www.europarl.eu/factsheets/de/home](http://www.europarl.eu/factsheets/de/home); Katrin Böttger, Die Entstehung und Entwicklung der Europäischen Nachbarschaftspolitik. Akteure und Koalition, Baden-Baden 2010; Wolfgang Tiede/Jakob Schirmer, Die Östliche Partnerschaft der Europäischen Union im Rahmen des Gemeinschaftsrechts, in: Osteuropa Recht (OER) 2009, 2, S. 189 ff.; Alexander Warkotsch, Die Nachbarschaftspolitik der EU im postsowjetischen Raum, bpb v. 15. 10. 2007, [www.m.bpb.de/apuz/30158/die-nachbarschaftspolitik-der-eu-im-postsowjetischen-raum](http://www.m.bpb.de/apuz/30158/die-nachbarschaftspolitik-der-eu-im-postsowjetischen-raum).

63 Vgl. die Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn, KOM(2003) 104, Brüssel, 11. 3. 2003 und die Mitteilung der Kommission: Europäische Nachbarschaftspolitik. Strategiepapier, KOM /2004) 373, Brüssel, 12. 5. 2004.

64 Vgl. Gloger (Anm. 9), Putins Welt, S. 225 ff.; ähnlich zum folgenden Sabine Fischer, Russland und die Ukraine. Fehlkalkulation oder neoimperialer Impuls?, in: Osteuropa, (2005), 1, S. 64 ff., 70 f.

65 Aufgrund Vertrags v. 29. 5. 2014, in Kraft seit 1. 1. 2015, Mitglieder: Russland, Weißrussland, Kasachstan, Kirgistan und Armenien.

des Gemeinsamen Wirtschaftsraums seit 2012, in dem die Ukraine nur einen vorübergehenden Beobachterstatus wahrnahm, gefährdet und zudem die speziellen Ziele der „Strategischen Partnerschaft“ mit Russland in Frage gestellt.<sup>66</sup> Dazu trug die zunehmende EU-Orientierung der Politik des aus der „Orangen Revolution“ als Wahlsieger gegen Janukowitsch hervorgegangenen ukrainischen Präsidenten Juschtschenko bei – die Janukowitsch fortsetzte, als er erneut an die Macht kam.

### 7.3.3 Strategische Partnerschaft ?

Die „Integrationskonkurrenz“ entwickelte sich zu einem *politischen und ökonomischen Verdrängungswettbewerb*. In diesem erwies sich das EU-Angebot trotz erheblicher normativer Reformanforderungen mit seinen gesellschaftspolitischen, rechtsstaatlichen und wirtschaftlichen Transformationsoptionen gegenüber dem traditionellen russischen Ordnungsmodell für große Teile der postsozialistischen Gesellschaften als das attraktivere. Dieser Befund galt und gilt jedoch – wie Befragungen insbesondere in der Ukraine zeigen – nicht durchgängig und insbesondere dann nicht mehr einschränkungslos, wenn und soweit eine etwaige „Westorientierung“ zu Sicherheitsproblemen oder einem *alternativen Entscheidungzwang* „entweder für Europa oder für Russland“ führen könnte.

Offensichtlicher werdende Kooperationsprobleme suchte das Abkommen zwischen EU und Russland von 2005 über die *Bildung der vier gemeinsamen Räume aufzufangen: Wirtschaft, äußere Sicherheit, innere Sicherheit, Bildung*.<sup>67</sup> Das im geltenden PKA vorgesehene, weiter führende Vorhaben einer gemeinsamen Freihandelszone von EU und Russland war nicht mehr Gegenstand der beidseitigen Planung.

### 7.3.4 Östliche Partnerschaft und Assoziierungsabkommen EU – Ukraine - Ende russisch – ukrainischer Wirtschaftspartnerschaft?

2009 entwickelte die EU ein über die ENP hinausgehendes, weiteres Programm der politischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit , das sich auf die sechs ehemaligen Sowjetrepubliken Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, die Republik Moldau und die Ukraine bezog, *Russland aber ausschloss*.<sup>68</sup>

66 Zu dieser Entwicklung vgl. WD BT, WD2-3000-134/19: Eurasische Wirtschaftsunion, unter Hinweis auf Felix Hett/Susanne Szkola (Hrsg.), Die Eurasische Wirtschaftsunion, fes Berlin 2014; Alexandra Polownikow, Die Zollunion zwischen Belarus, Kasachstan und Russland, SWP Juli 2012.; sowie WD BT 2006 (Anm. 63), S. 7f. unter Hinw. auf Christian Meier, Nach den Duma-Wahlen. Zur Partnerschaft EU-Russland, in: Die Neue Gesellschaft, Frankfurter Hefte, 51 (2004), 3, S. 23; Günter Verheugen: Europa in der Krise, Köln 2005, S. 111 ff.

67 Vgl. den Bericht WD BT, S. 9 unter Hinw. auf die Presseerklärung des Rats der EU v. 20. 11. 2005, [www.delrus.cec.eu.int/en/images/pText\\_pict/465/Press-release.doc](http://www.delrus.cec.eu.int/en/images/pText_pict/465/Press-release.doc).

68 Zur Kritik dieses Vorgehens vgl. Gregor Schöllgen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) – Politik v. 11.8.2019: „So wurde die Ukraine, obgleich nicht einmal Mitglied der NATO, seit 1997 Schritt für Schritt in deren militärische Operationen einbezogen. Und im

Dieser letzte Schritt, insbesondere aber die bereits seit 2005 zwischen EU und Ukraine laufenden Sonderverhandlungen *ebenfalls unter Ausschluss Russlands*<sup>69</sup> über ein Assoziierungsabkommen trieb den *Konflikt zwischen der neuen, als Wirtschafts-Großmacht agierenden osteuropäischen Ordnungsmacht EU und der alten Ordnungsmacht Russland* auf die Spitze und machte ihn, wie sich zeigte, bei unveränderter Fortsetzung dieses Kurses durch die drei Hauptbeteiligten EU – Russland – Ukraine mit politischen Mitteln unlösbar.

Mit Recht wird angesichts dieses bedenkenlos weiteren Voranschreitens der EU aber auch der zeitweisen Unterschätzung der Folgen des Abkommens durch eine zur Wahrung ihrer Interessen unnachgiebig entschlossenen Russischen Regierung und schließlich einer zwischen beiden schwankenden, nach einem Kompromiss zwischen West und Ost suchenden ukrainischen Regierung unter ihrem Präsidenten Wiktor Janukowitsch und ihrem Ministerpräsidenten Nikolai Asarow davon gesprochen, die Konfliktparteien hätten sich „wie Schlafwandler“ verhalten.<sup>70</sup>

Mit Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens am 21. 3 und 27. 6. 2014 und seiner Anwendung seit dem 1. 11. 2014 und dem 1. 1. 2016 – in Bezug auf den Teil, der die vertiefte Freihandelszone betrifft<sup>71</sup> – hat sich die Ukraine auf den weiteren Weg in Richtung auf eine „schrittweise Integration in den Gemeinsamen Europäischen Markt“ begeben.<sup>72</sup> Damit und mit den weiteren normativen Anpassungsschritten an die Erfordernisse künftiger Teilnahme am Gemeinsamen Markt der EU ist kon-

Frühjahr 2009 hob die EU mit Armenien, Aserbaidschan, Moldau, Georgien, der Ukraine und Weißrussland, also mit sechs vormaligen Sowjetrepubliken, eine sogenannte Östliche Partnerschaft aus der Taufe und zwang diese damit faktisch auch, sich zwischen dem Westen und Russland zu entscheiden“.

- 69) Die der damalige EU-Kommissions-Präsident Manuel Barroso mit dem geschichtsblindem Satz zu rechtfertigen versuchte, es handele sich um eine „bilaterale Angelegenheit“ zwischen der Ukraine und der EU.
- 70) So Gloger (Anm. 9), Putins Welt, S. 228 ff., unter Hinweis auf Äußerungen britischer EU-Vertreter in: House of Lords, European Union Committee: The EU and Russia: before and beyond the crisis in Ukraine. Februar 2015, in: [www.publications.parliament.uk/pa/Id201415](http://www.publications.parliament.uk/pa/Id201415) in Anlehnung an Christopher Clarke: Die Schlafwandler. Wie Europa in den Ersten Weltkrieg zog, München 2013.
- Ein Beispiel hierfür und für den fortgesetzten Verdrängungswettbewerb der EU gegenüber Russland bietet die ostpolitische Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel v. 18. 11. 2013 zum EU-Gipfel in Vilnius am 28./29. 11. 2013, auf den die Maidan-Revolte folgte. Einerseits werden die enge „politische Anbindung und wirtschaftliche Integration“ dieser Länder angeboten und an die Übernahme aller europäischen Standards, Normen und die „unumkehrbare Umsetzung“ institutioneller Reformforderungen geknüpft. Andererseits müsse man „weiter daran arbeiten, daß es kein Entweder-oder zwischen einer Annäherung dieser Länder der Östlichen Partnerschaft an die EU und dem russischen Bemühen um eine engere Partnerschaft mit diesen Ländern“ gebe – was diese Bedingungen aber letztlich ausschlossen..
- 71) Vgl. dazu die Erklärung der EU-Außenvertreterin Federica Mogherini v. 1. 9. 2017, [www.ec.europa.eu/germany/news/20170901-eu-ukraine\\_de](http://www.ec.europa.eu/germany/news/20170901-eu-ukraine_de).
- 72) Vgl. Art. 1 Abs. 2 d) des Assoziierungsabkommens, in:Amtsblatt der Europäischen Union v. 29. 5. 2014. Die Auswirkungen des wirtschaftlichen Kernstücks dieses Assoziierungsabkommens „Tiefes und umfassendes Freihandelsabkommens = Deep and Comprehensive Free Trade Area – DCFTA“ in Titel IV (Handel und Handelsfragen) wurden erst auf dem 32. EU-Russland-Gipfel am 28. 1. 2014 in Brüssel angesprochen und zur Prüfung der Aus-

kurrierenden russischen Integrationsplänen einer späteren Einbeziehung der Ukraine in die 2014 von Russland, Weißrussland und Kasachstan begründete Eurasische Wirtschaftsunion (EAWU), der 2015 Armenien und Kirgistan beitreten, langfristig und wohl definitiv die Grundlage entzogen.<sup>73</sup>

Dies gilt umso mehr, als das Assoziierungsabkommen über den engeren Bereich der Wirtschaftskooperation weit hinausgreift und innen- sowie außenpolitische, insbesondere aber auch sicherheitspolitische Kommunikation und institutionalisierte Kooperation im Rahmen einer „Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)“ beinhaltet (vgl. Art. 7 Abs. 1). Das Abkommen öffnet also nicht nur die Märkte der Ukraine sondern auch ihre militärischen Strukturen der Zusammenarbeit und dem Zugriff der EU und ihrer Wirtschafts- und Sicherheitsinteressen.<sup>74</sup> Es ver-

---

wirkungen die Einsetzung einer Expertengruppe unter russischer Beteiligung beschlossen – gewissermaßen in letzter Minute. Ohne die bald danach erfolgende Gewalteskalation durch den Staatsstreich auf dem Maidan womöglich immer noch rechtzeitig genug, um einen wirtschaftspolitischen Kompromiss unter Berücksichtigung sowohl der Interessen Russlands als auch der Ukraine und der EU zu erzielen. Zu diesen Regelungen vgl. Titel IV insbesondere zur Handel und Handelsfragen, Kapitel 1 Inländerbehandlung und Marktzugang für Waren, Art. 25 ff. mit der schrittweisen Einrichtung einer Freihandelszone. Die damit verbundenen einschneidenden Vorschriften für den ukrainischen Markt als einen der wichtigsten, traditionellen Märkte Russlands ohne frühzeitige und planmäßige Einbeziehung Russlands verhandelt und fixiert zu haben, gehört wohl zu den schwerwiegendsten konzeptionellen Defiziten einer offenbar zu lange in ökonomischem Wettbewerbsdenken verhafteten EU-Politik gegenüber Russland.

- 73 „Sowohl die EU als auch die Russische Föderation haben mehrmals erklärt, dass eine gleichzeitige Beteiligung an zwei Integrationsprozessen ausgeschlossen ist“, dazu näher Azar Aliyev, Architektur der eurasischen Integration: Wirtschaftsgemeinschaft, Zollunion, Gemeinsamer Wirtschaftsraum, Wirtschaftsunion, in: Osteuropa Recht 2013, S. 378, 384. Die gegenteilige Auffassung von Gisela Müller-Brandeck-Boquet, Die Europäische Union und die Ukraine. Von enttäuschten Erwartungen zu konstruktivem Krisenmanagement? In: Die Friedens-Warte Bd. 89 (2014), S. 81 ff., 88, ein Land könne „problemlos“ mehreren Freihandelszonen angehören, weshalb die Mitgliedschaft der Ukraine in einer solchen vertieften Freihandelszone mit der EU „keine negativen Auswirkungen“ auf den Handel mit Russland habe, ist im Hinblick auf das Ziel sowohl des Abkommens als der Wirtschaftspolitik der Ukraine und auch der EU, die auf „Integration in den Gemeinsamen Markt“ gerichtet sind, nicht haltbar. Dazu WD BT 2019 – WD 2 – 3000 – 134/19, S. 10: „Auch die weitere Entwicklung der Beitritts- bzw. Assoziierungsverhandlungen mit der Ukraine in den Jahren 2013 – 2014 bestätigt exemplarisch die Konkurrenz zwischen der EU und der EAWU“.
- 74 Dieser Aspekt findet seinen verklausulierten Ausdruck schon in Art. 10 Abs. 3 des Abkommens, der von der „militärisch-technologischen Zusammenarbeit“ spricht. In Anbetracht der Tatsache, dass sich in der Ukraine schon seit Sowjetzeiten verschiedene höchstentwickelte Produktionsstätten für Flugzeug- und Raketenbau befinden, eine aus russischer Sicht durchaus bedeutsame Vorschrift des Assoziierungsabkommens. Die Bedeutung dieses meist in den Hintergrund tretenden militärpolitischen Aspekts des Assoziierungsabkommen für Russland erhellte ein vom damaligen ukrainischen Präsidenten Juschtschenko gemeinsam mit NATO-Truppen im Juli/August 2006 unter dem Namen „See Breeze“ auf der Krim geplantes Manöver. Dieses scheiterte an Protesten der Krimbewohner und einem Beschluss des Parlaments der Krim vom 6. 6. 2006, in dem dieses die Krim zur „NATO-freien Zone“ erklärte, vgl. dazu Gabriele Krone-Schmalz (Anm. 8), Eiszeit, S. 85 f.

körpert insofern ein klassisches Beispiel für die aktuelle Interessenzonen-Politik der EU gegen Russland.

Versuche der ukrainischen Regierung unter Ministerpräsident Nikolai Asarow, dies durch rechtzeitige ergänzende Verhandlungen unter Beteiligung Russlands zu ändern, wurden vonseiten der EU abgelehnt.<sup>75</sup>

Nach dem bisher dargelegten ist die Feststellung (Katja Glogers): „Insofern trägt die EU Mitverantwortung an der Krise in der Ukraine“ zutreffend, bedarf jedoch der Ergänzung: *Die EU trägt infolge ihrer verfehlten Osterweiterungspolitik die in ihrer Schlussphase zu einer Russlandausschlusspolitik wurde, zusammen mit den USA, der NATO und der durch den Staatsstreich an die Macht gelangten nationalistischen Ukrainischen Führung den überwiegenden Teil der Verantwortung für den Ukraine-Konflikt und seine bisherigen Folgen.*

Einen letzten konzeptionellen - über den Transnistrien-Konflikt hinausreichenden - Versuch, dieser Entwicklung entgegenzuwirken, stellt das „Meseberg-Memorandum“ von 2010 dar. Der Vorschlag von Bundeskanzlerin Angela Merkel und dem damaligen russischen Staatspräsidenten Dimitri Medwedew kann als zukunftsweisend in Richtung auf eine institutionalisierte, gleichberechtigte Kooperation EU - Russland („auf Augenhöhe“) mit dem Ziel konkreten Krisen- und Konfliktmanagements angesehen werden.<sup>76</sup> Dieser Versuch wurde jedoch nicht weiter ausgearbeitet und verfolgt.<sup>77</sup>

#### **7.4 NATO-Grundakte – erster und bisher letzter Schritt in Richtung auf das „Europäische Haus“**

Aus den oben (7. 2 und 7. 3) dargelegten Gründen ist die NATO-Russland-Grundakte von 1997<sup>78</sup> bis heute von zentraler sicherheitspolitischer Bedeutung. Sie stellt nicht den ersten doch bisher *wichtigsten institutionalisierten Schritt in Richtung auf die in*

- 75 Zum vergeblichen Versuch einer rechtzeitigen Einbeziehung Russlands in die Verhandlungen durch die Regierung Janukowitsch/Asarow vgl. Asarow (Anm. 9), Ukraine, S. 65, 106, 107; Gorbatschow (Anm. 9), Was jetzt auf dem Spiel steht, S. 108, 109; Gloger (Anm. 9), Putins Welt, S. 229 f., 375 f.; Teltschik (Anm. 8), Russisches Roulette, S. 198; Mommsen (Anm. 9), Das Putin-Syndikat, S. 135 spricht vom „Debakel für die Östliche Partnerschaft wie für die Außenpolitik der EU überhaupt“. „Die wirtschaftlichen Folgen des Freihandelsabkommens auch für Russland wurden nicht ernsthaft kalkuliert“, so m. w. A. Gloger, S. 229 f., 376.
- 76 Auf dem Treffen zwischen Bundeskanzlerin Angela Merkel und Präsident Dimitri Medwedew am 4. Und 5. 6. 2010 auf Schloß Meseberg, vgl. www.archiv.bundesregierung.de.2010-06-07-meseberg-memorandum-deutsch-data.
- 77 Dazu die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen v. 2. 12. 2011, BT- Drucks. 17/8065, Antwort v. 21. 12. 2011, BT-Drucks. 17/8239.
- 78 Die Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation wurde am 27. 5. 1997 in Paris unterzeichnet. Darin heißt es u. a.: „Die NATO und Russland betrachten einander nicht als Gegner. Sie verfolgen das gemeinsam das Ziel, die Spuren der früheren Konfrontation und Konkurrenz zu beseitigen und das gegenseitige Vertrauen und die Zusammenarbeit zu stärken“.

*der Charta von Paris 1990 ins Auge gefasste gesamteuropäische Sicherheits- und Friedensordnung* dar. Gleichzeitig bleibt dieser Schritt deutlich hinter dem erklärten Ziel zurück.<sup>79</sup> Insofern ist darin auch eine taktische Maßnahme vonseiten der USA und der NATO zu sehen, um den gegen mehrfachen russischen Widerspruch geplanten NATO-Beitritt mehrerer postsozialistischer Staaten, darunter die vormaligen Sowjetrepubliken Litauen, Lettland und den unmittelbaren Nachbarn Russlands, Estland, unter Vermeidung eines offenen Bruchs mit Russland weiter zu betreiben und durchzuführen.<sup>80</sup> So gesehen kann von einem „Kompensationsversuch“ gesprochen werden, um die Beziehungen der nach dem Ende der Sowjetunion und des Warschauer Paktes gegnerlos gewordene NATO zur Russischen Föderation zu verbessern:

„Wie glaubst du, sieht es für uns aus, wenn ein Block weiterhin existiert, während der Warschauer Pakt abgeschafft wurde?“, hatte Staatspräsident Jelzin seinen Gast, US-Präsident Clinton, am 10. 5. 1995 bei dessen Besuch im Kreml gefragt. – „Wenn ich dem Heranrücken der NATO an die Grenzen Russlands zustimmen würde – das würde einen Verrat meinerseits am russischen Volk darstellen“.<sup>81</sup>

Diese lapidare Ablehnung setzt sich mehr als zwei Jahrzehnte später fort in der Kritik von Präsident Putin<sup>82</sup> und wirft ein Schlaglicht auf das bis heute ungelöste Hauptproblem: die Sicherheitsfrage und das Verhältnis NATO – Russland.

Die russische Regierung Jelzin bot den osteuropäischen NATO-Beitrittskandidaten anstelle eines Beitritts ergebnislos bilaterale Sicherheitsvereinbarungen an, musste den folgenden Erweiterungsschritten jedoch ohne Einfluss- und Mitwirkungsmöglichkeit zusehen: „Es gab einige neuralgische Punkte, bei denen der Westen keine Rücksicht auf starke russische Interessen nahm“.<sup>83</sup>

## 7.5 Russland und die NATO: „Begegnung im Vorraum“

Der zweite Teil der Grundakte sieht einen Mechanismus für Konsultation und Zusammenarbeit in einem „Ständigen Gemeinsamen NATO-Russland-Rat“ vor.

Dieses Gremium fungiert als „das wichtigste Forum für gemeinsame Konsultationen zwischen der NATO und Russland“. Jegliches Vetorecht der einen Seite gegenüber der anderen Seite wird jedoch ausdrücklich ausgeschlossen: „Die Rechte der

79 Das Dokument stellt nach verbreiteter Ansicht keinen rechtsverbindlichen Vertrag sondern (nur) eine politische Vereinbarung dar; dazu und zur Vereinbarkeit der Grundakte mit neuen Aufrüstungs-, Aufstockungs- und rotierenden Truppenstationierungsplänen der NATO vgl. WD BT, WD-3000-077/16 v. 24. 5. 2016 im Hinblick auf den NATO-Gipfel in Warschau 2016. Darin wird die – wie hier dargelegt – nicht haltbare Auffassung vertreten, das in der Grundakte vorausgesetzte „Sicherheitsumfeld“ sei in folge (einseitiger) Rechtsverstöße der russischen Seite nicht mehr gegeben. Weswegen auch Truppenverstärkungen gegebenenfalls zulässig seien.

80 Dazu Teltschik (Anm. 8), Russisches Roulette, S. 104 ff.: In einem Gespräch mit US-Präsident Bill Clinton am 10. 5. 1995 im Kreml hatte Präsident Boris Jelzin diese NATO-Erweiterungspläne „nichts als eine Demütigung Russlands“ und „eine neue Form der Einkreisung“ genannt.

81 Zitiert nach Teltschik (Anm. 8), Russisches Roulette, S. 106.

82 S. u. zu 8.

83 Teltschik (Anm. 8), S. 108.

NATO und Russlands auf unabhängige Entscheidungsfindung und unabhängiges Handeln“ bleiben unberührt.

*Damit wurde Russland nicht zum partizipatorischen, am Prozess der Entscheidungsfindung und -durchführung beteiligten Partner, sondern auf Information und Kommunikation beschränkt.* Die vorgesehene verhältnismäßig hohe Kommunikationsfrequenz: zweimal jährlich auf der Ebene von Ministern und Stabschefs und monatlich auf der Ebene von Botschaftern und Vertretern, bietet ebenso wie der umfangreiche Aufgabenkatalog Raum für die fakultative Intensivierung künftiger Zusammenarbeit und weiteren Ausbau. Mitentscheidende Einflussnahme bleibt Russland jedoch (bisher) verwehrt.

Dagegen gehört der Ausschluss dauerhafter Stationierung von Truppen und Atomwaffen in den neuen osteuropäischen Mitgliedsstaaten nach wie vor – auch und gerade unter den Bedingungen der Ukrainekrise – zu den substanzialen Entspannungsfortschritten der NATO-Russland-Grundakte – den es zu erhalten gilt.

Während Polen und die Baltischen Staaten in Verfolgung einer kompromisslosen Russlandpolitik die Grundakte entweder ganz abschaffen möchten oder zumindest diesen Teil für obsolet erklären wollen, hat sich Bundeskanzlerin Angela Merkel mit gutem Grund für deren Fortgeltung als „Brücke“ für künftige Gespräche mit Russland ausgesprochen.

Die deutsche Bundeskanzlerin hat damit nach der Verhinderung des NATO-Beitritts von Georgien und der Ukraine 2008, dem Meseberg-Memorandum 2010, der Einrichtung des Normandie-Formats 2014 einen weiteren wichtigen, wenn auch nicht unbedingt auffälligen Stein ins langwierige Bauvorhaben „Europäisches Haus mit Russland“ eingebracht.

Dass legitime russische Beteiligungserwartungen bis heute unerfüllt blieben, bestätigt die Feststellung: „Fortan haben wir NATO-Erweiterungsschritte *informell* mit den Russen abgesprochen. Es gab kein russisches Vetorecht, aber intensive Konsultationen.“<sup>84</sup> Und danach beschloss die NATO – gegebenenfalls ohne Rücksicht auf abweichende russische Interessen.

Die hier erörterten Aspekte stützen damit ein anderes als das gemeinhin vertretene Narrativ. Die Auffassung, Russland und die Regierung Putin seien die alleinigen, jedenfalls Hauptverursacher der gegenwärtigen Krise, lässt sich danach nicht aufrechterhalten: „Die Vereinigten Staaten und ihre europäischen Verbündeten tragen die Hauptverantwortlichkeit für die Krise. Die Wurzel des Übels ist die NATO-Erweiterung als zentraler Bestandteil einer größeren Strategie, um die Ukraine aus dem russischen Einflussbereich heraus zu lösen und in den Westen zu integrieren.“<sup>85</sup>.

84 So Ischinger (Anm. 9), Welt in Gefahr, S. 106.

85 „The United States and its European allies share most of the responsibility for the crisis. The taproot of the trouble is NATO enlargement, the central element of a larger strategy to move Ukraine out of Russian orbit and integrate it into the West“. So die treffende Zusammenfassung von John J. Mearsheimer, Why the Ukraine Crisis is the West’s Fault. The Liberal Delusions That Provoked Putin, in: Foreign Affairs, September/October 2014.

## 8. Vom alten bipolaren zum neuen multipolaren Bedrohungsszenario?

### 8.1 Rückfall der NATO in ihre neue alte antirussische Sichtweise

Dem steht nach wie vor in politischer Berichterstattung und Kommentaren in Deutschland das verbreitete Narrativ gegenüber, wonach im Vorgehen der russischen Regierung unter Präsident Putin in Tschetschenien, Georgien/Abchasien, Moldawien, auf der Krim und in der Ostukraine Zeichen „erneuter russischer Aggression und Expansion“ zu sehen seien, die die Europäische Sicherheitsordnung nach 1990 bedrohe und insgesamt in Frage stelle.

Diese Sicht ist auch Teil der erneut veränderten und damit in ihre traditionelle, nun nicht mehr antisowjetische sondern antirussische Funktion zurückgefallenen NATO-Verteidigungsdoktrin geworden: Mehr als zwei Jahrzehnte hätten die USA und Europa versucht, mit Russland eine vertraulose Beziehung aufzubauen. Das sei gescheitert. Es müsse nun darum gehen, „*das Paradigma der vergangenen 20 Jahre zu korrigieren. Russland stellt eine existenzielle Bedrohung für die Vereinigten Staaten dar und für die NATO als Ganzes*“.<sup>86</sup>

Diese Behauptung ist unhaltbar, da weder mit der Wirklichkeit der Entwicklung der vergangenen 20 Jahre noch der gegenwärtigen Situation in Einklang zu bringen. Die Entwicklung bis zum Maidan-Jahr 2014 beweist vielmehr, dass die Sowjetunion und später Russland den schrittweise vorgetragenen Erweiterungsinteressen von EU und NATO, beginnend mit der am 31. 5. 1990 von Michail Gorbatschow gegenüber George Bush zugestandenen NATO-Mitgliedschaft des vereinigten Deutschland,<sup>87</sup> nachgekommen sind und sie am Ende sämtlich akzeptiert haben, und zwar ohne dem ursprünglichen Ziel, Zugang zum gemeinsamen Europäischen Haus zu finden, substantiell näher gekommen zu sein.<sup>88</sup> Und dass diese Nachgiebigkeit Russlands erst dann eine Grenze fand, als NATO und EU ihre Einflusszonen auf Georgien und die Ukraine auszudehnen begannen.<sup>89</sup>

### 8.2 „Bedrohungsszenario“ angesichts vielfacher NATO-Überlegenheit?

Diesem behaupteten Bedrohungsszenario fehlt sowohl der Nachweis aktueller Gefährdung als auch die militärisch-wirtschaftliche Grundlage angesichts der Tatsache, dass die Militärausgaben Russlands nur einen Bruchteil der Militärausgaben der USA

<sup>86</sup> So der Eucom-Oberbefehlshaber NATO-General Philip Breedlove, vgl. [www.m.tagesspiegel.de/politik/v. 30. 3. 2016: Reaktion auf russische Aggression – USA wollen Panzerbrigaden nach Osteuropa verlegen](http://www.m.tagesspiegel.de/politik/v. 30. 3. 2016: Reaktion auf russische Aggression – USA wollen Panzerbrigaden nach Osteuropa verlegen).

<sup>87</sup> Dazu näher Gloger (Anm. 9), Putins Welt, S. 255 ff., 276.

<sup>88</sup> Dazu näher Gloger (Anm. 9), Putins Welt, S. 265, unter Hinweis auf Mary Elise Sarotte, 1989. The Struggle to create post-Cold War Europe, Princeton 2009; diess., A broken promise? In: Foreign Affairs, 09/10, 2014, S. 90 ff.

<sup>89</sup> Dabei ging es nicht, wie Ischinger (Anm. 9), Welt in Gefahr, S. 108, meint, um die erstmalige Eingliederung von Teilen der früheren Sowjetunion in die NATO, denn auch das hatte Russland bereits zuvor mit der NATO-Mitgliedschaft der drei Baltischen Staaten akzeptiert. Vielmehr ging es ganz vorrangig um die Eingliederung der Ukraine als eines bisher zentralen Bereichs russischer Wirtschafts- und Sicherheitsinteressen.

und der NATO insgesamt ausmachen,<sup>90</sup> nämlich weniger als den zehnten Teil der amerikanischen und wenig mehr als den zwanzigsten Teil der Militärausgaben der NATO-Staaten insgesamt.<sup>91</sup>

Fraglich bleibt daher, worauf sich nach Ende des Warschauer Paktes, Auflösung der Sowjetunion, Rückzug der sowjetisch/russischen Armee hinter die russische Westgrenze, Anwachsen des Territoriums der NATO zwischen 1999 und 2017 um weitere 13 osteuropäische Staaten auf inzwischen insgesamt 30 Mitgliedstaaten, ständigem Anwachsen der NATO-Militärhaushalte, die inzwischen ein Vielfaches des russischen Militärhaushalts betragen, die Behauptung einer angeblich aktuellen, wachsenden, realen Bedrohung der Sicherheit Deutschlands und sogar *seines Territoriums* und Europas stützen soll. *Politische oder militärische, gegen die Bundesrepublik Deutschland gerichtete Angriffsplanungen der russischen Führung, sind auch in Zusammenhang mit der Ukraine-Krise, nicht bekannt*, wie die Bundesregierung auf eine auf eine entsprechende parlamentarische Anfrage bestätigt hat.

Die Bedrohungsbehauptung hat auf Seiten der Baltischen Nachbarländer und Polens allerdings andere, verständlichere Gründe in den negativen historischen Erfahrungen dieser Länder.<sup>92</sup>

- 
- 90 Zu diesen Zahlen vgl. die Angaben des Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI): Global military expenditure sees largest annual increase in a decade – says SIPRI – reaching \$ 1917 billion in 2019, in: [www.sipri.org/media/press-release](http://www.sipri.org/media/press-release) v. 27. 4. 2020; ferner vgl. statista in: [www.de.statista.com/statistik/info](http://www.de.statista.com/statistik/info) v. 8. 5. 2020: Russland – Militärausgaben bis 2018; sowie SIPRI nach Carsten Schmiester, in: [www.tagesschau.de/ausland/sipri-ruestungsausgaben](http://www.tagesschau.de/ausland/sipri-ruestungsausgaben) v. 27. 4. 2020; zur Zusammstellung ferner bei BUND, Aufrüstung: Deutschland, NATO, Russland, USA, China – Rüstungsausgaben im Vergleich, in: [bund-rvso.de/auf-ruestung-deutschland-nato](http://bund-rvso.de/auf-ruestung-deutschland-nato) v.27.4.2020.
- 91 Ansätze zu einem – nur bedingt aussagefähigen – Materialvergleich bei Olga Ester/Julian Rohrer, Russland gegen USA – wer hat die meiste Feuerkraft, in: [www.focus.de/politik](http://www.focus.de/politik) v. 4. 5. 2020. Danach können die USA 1,4 Mio. Soldaten einsetzen, die NATO insgesamt 3,2 Mio., Russland dagegen 831 000, die USA besitzen mit 13600 Flugzeugen 1000 mehr als Russland und mit 6000 Hubschraubern sechsmal soviel wie Russland, desgleichen 10 Flugzeugträger, Russland mit 2950 Panzern ebenfalls erheblich weniger als die NATO mit 9 814 aktiven Kampfpanzern; dazu näher Gabriele Krone-Schmalz (Anm. 8), Eiszeit, S. 178 ff.
- 92 Auf die Kleine Anfrage v. 17. 8. 2018 – BT Drucks. 19/3881 - von Abgeordneten der Fraktion der Linken zu "Perspektiven eines künftigen gesamteuropäischen Raums von Lissabon bis Wladiwostok" antwortete die Bundesregierung am 5. 10. 2019, BT-Drucks. 19/4758: Hinweise und Erkenntnisse auf bevorstehende, geplante oder beabsichtigte Militäraktionen Russlands gegen die Baltischen Staaten, Polen oder andere NATO-Staaten liegen der Bundesregierung nicht vor. Kurz: Eine aktuelle militärische Bedrohungslage besteht nicht.
- Zu den menschenrechtswidrigen Unterdrückungsmaßnahmen, Deportationen und Hinrichtungen seitens der früheren sowjetrussischen Besatzungsmacht in Lettland vgl. z. B. Tālavs Jundzis, Regaining the Independence of Latvia, in: Latvian Academy of Sciences (Ed.), Latvia and Latvians Vol. I., Riga 2018, p. 54 ff., 59; Ina Druviete/Andrejs Veisbergs, The Latvian Language in the 21th Century, ibid. p. 244 ff., 250 ff.: Soviet Occupation m. w. A.; zur Befreiung Lettlands und der gewalttätigen aber erfolglosen Gegenwehr sowjetischer Sicherheitseinheiten OMON in Riga, nachdem Staatspräsident Gorbatschow in Moskau kurzzeitig das Parlament besetzen ließ, aber keinen Befehl zum Militäreinsatz erteilte, Anatoli Pristawkin, Stilles Baltikum, Berlin 1992.

### 8.3 Defizitäre Konfliktanalyse

Spätestens an diesem Punkt und bei der Frage nach der Begründbarkeit oder besser Unbegründbarkeit einer behaupteten aktuellen „Bedrohungslage“ und eines angeblichen „Bedrohungsszenarios“ macht sich ein verbreitetes Defizit der Konfliktanalyse bemerkbar: Die Ukraine mit den umstrittenen Gebieten Krim und Donbass ist aus der Sicht Russlands in ihrer militärstrategischen, wirtschaftlichen, ethnischen und historisch-kulturellen Bedeutung nicht gleichzusetzen mit anderen grenznahen Konflikt-punkten. Das gilt für Tschetschenien, Abchasien, Transnistrien und auch für die Baltischen Staaten. Erst recht gilt das für Polen, Tschechien, Rumänien und Bulgarien. Dass gegenüber einigen dieser Staaten die Kritik Russlands sich zur Forderung nach über Kommunikation und Information hinausgehender Kooperation in den Fällen verdichtet hat, in denen diese Staaten – entgegen dem Grundgedanken der NATO-Russland-Grundakte – auf ihrem Territorium US-befehlzte Raketen, vorgeblich zur Raketenabwehr gegen den Iran, der entsprechende Raketen aber nicht besitzt, in Stellung bringen lassen, ist verständlich.<sup>93</sup>

Die Ukraine ist mit ihrer 2295 Km langen, offenen Grenze zu Russland demgegenüber ein Sonderfall von spezifischem Gewicht, das bei einer Analyse der Akteursinteressen eine besondere Berücksichtigung verlangt.

Einer nachhaltigen Lösung lässt sich dieser Konflikt legitimer ukrainischer, polnischer, baltischer und anderer osteuropäischer Sicherheitsinteressen gegenüber Russland einerseits und legitimer russischer Sicherheitsinteressen gegenüber diesen Nachbarstaaten als neuen NATO-Mitgliedern andererseits – bei Anlegung der oben dargelegten Maßstäbe der Charta von Paris – nicht durch Leugnung oder Nichtbeachtung der einen oder anderen Seite zuführen, sondern nur durch Einbringung der verschiedenen Aspekte dieser divergierenden Sicherheitsinteressen in ein gemeinsames Konzept.

Ein Schritt in diese Richtung könnte in einem über seinen bisherigen Kompetenzrahmen hinaus weiterentwickelten NATO-Russland-Rat zu finden sein.

## 9. Fortbestand und Osterweiterung der Nato – Vertrauensbruch ohne Vertragsbruch?

### 9.1 Schritte der NATO-Osterweiterung

Nach einer nur wenige Jahre währenden „Atempause“ erfolgte die Ausdehnung der in ihrem Ursprung „westlichen“, transatlantischen, von den USA militärisch und politisch dominierten Verteidigungsgemeinschaft in das von der untergegangenen Sowjetunion hinterlassene Vakuum zielstrebig in mehreren Schritten durch den

---

93 Zur nicht begründeten Bedrohungsbehauptung als Rechtfertigung eines von den USA gegen russischen Protest in Polen und Tschechien installierten Raketenabwehrsystems vgl. Teltschik (Anm. 8), S. 172 ff.; näher zu dieser potentiellen Bedrohung Russlands: Hauke Ritz (Anm. 24).

Beitritt von dreizehn Staaten Mittel- und Osteuropas zur NATO, die damit auf derzeit 30 Mitgliedstaaten angewachsen ist:

1999: Polen, Tschechien, Ungarn, – 2004: Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, – 2009: Kroatien und Albanien, – 2017: Montenegro. Die Republik Kosovo, die bisher nur von 114 der 193 UN-Mitgliedsstaaten anerkannt wird, erstrebt sei ihrer Unabhängigkeitserklärung am 17. 2. 2008 ebenfalls eine Mitgliedschaft in der NATO. Die Aufnahme ist derzeit wegen streitiger Statusfragen mit der Republik Serbien ausgeschlossen.

Der NATO-Beitritt der Ukraine ist seit der Regierung Clinton Teil der politischen Planung der USA und wurde von diesen seit dem NATO-Treffen von Bukarest 2008 unterstützt. Er wird ebenfalls seit langem von der Ukrainischen Regierung angestrebt und wurde seit dem Maidan-Aufstand von Staatspräsident Poroschenko wiederholt gefordert. Am 7. 2. 2019 hat das Ukrainische Parlament den Beitritt des Landes zu EU und NATO als politisches Ziel erneut in die novellierte Verfassung aufgenommen.

Damit hat sich die Kiewer Regierung von dem unter Staatspräsident Viktor Janukowitsch verfolgten, in der Verfassung verankerten Ziel einer Politik der politischen Neutralität zwischen Ost und West und des Ausbaus guter Beziehungen gleichermaßen zu EU wie zu Russland abgewandt und für eine ausschließlich auf EU- und NATO-Integration unter Abgrenzung gegenüber Russland gerichtete Sicherheits- und Wirtschaftspolitik entschieden.

Demgegenüber ist die geplante Aufnahme der Ukraine und Georgiens in die NATO vonseiten Russlands von Anfang an als Bedrohung wahrgenommen und von Staatspräsident Putin auf der NATO-Konferenz 2008 in Bukarest als „schwerer strategischer Fehler“ kritisiert worden.

Die aus russischer Sicht mit der EU-Annäherung verbundene und mit der ukrainischen Verfassungsänderung von 2019 noch näher rückende Aussicht<sup>94</sup> auf die NATO-Mitgliedschaft der Ukraine und damit auf US- und NATO-Militär und Raketenstellungen an der russisch-ukrainischen Grenze stellt sich unter diesem Aspekt als ein letzter und möglicherweise entscheidender Anstoß für die gewaltsame russische Reaktion auf den Maidan-Aufstand dar. „Der Sieg des Euro-Majdan“<sup>95</sup> war so gesehen ein Pyr-

- 94 Alle EU-Mitgliedsländer sind zugleich NATO-Mitgliedsländer, einige, wie Albanien, Montenegro und Nordmakedonien sind dies bereits vor ihrer EU-Mitgliedschaft geworden. Und die auf Vorschlag von Bundeskanzlerin Merkel auf dem NATO-Gipfel von Bukarest 2008 beschlossene „Kompromissformel“: „Die Ukraine und Georgien werden NATO-Mitglieder“ – ohne verbindliche Zeitangabe, ist kein Kompromiss sondern eine Teilvereinbarung: Die Zusicherung künftiger Mitgliedschaft. Und sie wird in beiden Kandidatenländern auch so gelesen.
- 95 In seinem Deutungsversuch lässt Andreas Kappler, Ungleiche Brüder. Russen und Ukrainer – Vom Mittelalter bis zur Gegenwart, München 2017, S. 220 ff. diesen Gesichtspunkt außer Betracht. Welche zentrale Bedeutung dem strategischen Sicherheitsaspekt dagegen aus russischer Sicht seit dem Zweiten Weltkrieg zukommt, erhellt die Analyse von Richard Löwenthal, Vom Kalten Krieg zur Ostpolitik, in: Richard Löwenthal/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.) Die zweite Republik. 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland – eine Bilanz, Stuttgart 1974, S. 604 ff., 619 f., 623, in der er den beiden „letzten und größten Chancen“ der Jahre 1952 und 1953 für eine Wiedervereinigung Deutschlands um den Preis der – von der Re-

rhussieg der Aufständischen und entwickelte sich für alle Beteiligten zur verlustreichen Spätfolge der Auflösung der Sowjetunion.

## 9.2 Souveränes Recht – Vertragsbruch oder Vertrauensbruch?

Die schrittweise Erweiterung der NATO um Russland herum – wie sich mit Aufnahme des inzwischen 30. NATO-Mitgliedslandes Montenegro immer deutlicher zeigt – und damit auch gegen Russland bis an seine Westgrenzen, wird in der Regel mit dem Hinweis auf Artikel 10 des NATO-Vertrags und „das souveräne Recht“ eines jeden Staates begründet, seine Bündnispartner frei zu wählen. Das trifft aus rechtlicher Sicht zu. Aus politischer Sicht erweist sich dieses von den USA initiierte und unterstützte Vorgehen jedoch nach wie vor als folgenreiche Fehlentwicklung für eine gesamteuropäische Friedens- und Sicherheitsordnung und letztlich wohl auch als entscheidend für die derzeitige Abwendung Russlands von Europa. Diese lässt sich jenseits wachsender geopolitischer Interessendifferenzen auch deuten als Ergebnis einer Jahrzehnte andauernden strategischen Zurückweisung durch Europa im Interesse seiner bisherigen euroatlantischen Allianz.

Eine förmliche *völkerrechtliche Vereinbarung über die künftige Nichterweiterung* der NATO, über das Gebiet der DDR hinaus ostwärts, liegt nicht vor.

Allerdings haben Vertreter der westlichen Regierungen, insbesondere US-Außenminister Baker, Bundeskanzler Kohl und Außenminister Genscher, im Laufe verschiedener Vorgespräche 1990 über die deutsche Einheit und den Zwei-plus-Vier-Vertrag der sowjetischen Seite, insbesondere Staatspräsident Gorbatschow und Außenminister Schewardnadse, mehrfach Angebote und mündliche Zusicherungen in dieser Richtung gemacht.<sup>96</sup>

---

gierung Adenauer abgelehnten – militärischen Neutralität eines vereinigten Deutschlands – entsprechend dem späteren „Modell Österreich“ von 1955 nachgeht.

96 Am 31.1.1990 erklärte Außenminister Genscher in einer Grundsatzrede in Tuttlingen: Eine Ausdehnung des NATO-Territoriums nach Osten, das heißt näher an die Grenzen der Sowjetunion heran, werde es nicht geben. Am 9.2.1990 prägte US-Außenminister Baker in Moskau im Gespräch mit Präsident Gorbatschow die bekannte Formulierung, Die NATO werde im Falle einer Mitgliedschaft des vereinten Deutschland „ihren Hoheitsbereich (Jurisdiction) nicht einen Inch weiter nach Osten ausdehnen“. Diese Gesprächsnote von James Baker nach seinem Gespräch mit Michail Gorbatschow am 9. 2. 1990 hinterließ Baker Helmut Kohl, der Gorbatschow einen Tag später besuchte. Die Historikerin Mary Elise Sarotte sieht darin – mit Recht – ein Versprechen, die NATO nicht über das Gebiet der DDR hinaus zu erweitern.

Anders wohl Horst Teltschik (Anm. 8), Russisches Roulette, S. 111: „Tatsächlich äußerten Hans-Dietrich Genscher und Jim Baker im Januar und Februar 1990 Sätze, die sich in diese Richtung interpretieren lassen. Aber hier handelt es sich um frühe Gespräche über die deutsche Einheit und nicht um offizielle Festlegungen“. Weitere Schlussfolgerungen daraus hält er (in Die Zeit Nr. 29/2019) für eine „Überinterpretation“, da es damals nur um die künftige Stellung der DDR in der NATO gegangen sei. Ob diese Einschätzung tatsächlich dem damaligen Gesamteindruck eines Sicherheitsversprechens entspricht, den diese und andere westliche Äußerungen auf die russische Seite hervorrufen sollten, erscheint jedoch fraglich. Am 10.2.1990 versicherte Außenminister Genscher seinem sowjetischen Kollegen Schewardnadse in Bonn, die NATO-Mitgliedschaft eines vereinten Deutschland werde kompli-

Die fehlende, von sowjetischer Seite – auch wegen ihrer damals infolge katastrophaler Wirtschaftslage schwachen Verhandlungsposition – nicht weiter verfolgte Aushandlung einer schriftlichen, rechtlich durchaus möglichen Vereinbarung über eine – sei es auch zeitlich und inhaltlich begrenzte – Nichtausweitung der NATO und eine etwaige russische Beteiligung an diesem Prozess ändert nichts an der in Aussagen und Niederschriften hinreichend bestätigten Tatsache,<sup>97</sup> dass über die Nichtausweitung im Frühjahr 1990 und bis zur Deutschen Vereinigung offenbar *Konsens im Sinne einer ungeschriebenen aber verbal bekräftigten Geschäftsgrundlage zwischen Ost und West* bestand.

Die bis heute fortdauernde Debatte, ob der russische Vorwurf des Wortbruchs begründet sei, und ob das Völkerrecht unter Umständen auch mündlichen Zusagen Rechtswirkung zubillige – was beides der Fall ist –<sup>98</sup> lenkt vom Kernpunkt ab: Der bis heute anhaltenden *Nichtbeachtung russischer Sicherheits- und Wirtschaftsinteressen im Prozess andauernder Osterweiterung der Einflusszonen von NATO und EU*.

## 10. Der eigentliche Konfliktpunkt: Erzwungene Westwendung der Ukraine gegen Russland – Maidan-Aufstand

### 10.1 Ukraine – geteiltes Land und geteilte Meinung

Der mit dem Maidan-Aufstand gewaltsam herbeigeführte Politikwechsel in Richtung auf EU- und NATO-Integration und zugleich in Abgrenzung gegen Russland fand und findet *nicht die ungeteilte Zustimmung der Bevölkerung in der gesamten Ukraine*. Diese erwies und erweist sich bis heute und auch nach den Parlamentswahlen vom 21.

---

zierte Fragen auf. „Für uns stehe aber fest: Die NATO werde sich nicht nach Osten ausdehnen“.

Am 17. 5. 1990 erklärte der damalige deutsche NATO-Generalsekretär Manfred Wörner in einer Grundsatzrede in Brüssel: Hauptziel des nächsten Jahrzehnts werde „der Aufbau einer „neuen Europäischen Sicherheitsstruktur sein, die die Sowjetunion und die Staaten des Warschauer Paktes umfasse(n)“. Es gehe für die Sowjetunion darum, „nicht aus Europa herausgedrängt zu werden“ – „Gerade die Tatsache, dass wir bereit sind, NATO-Truppen nicht jenseits des Gebiets der Bundesrepublik Deutschland zu stationieren, gibt der Sowjetunion verbindliche Sicherheitsgarantien“. An diese Rede Manfred Wörners erinnerte der russische Staatspräsident Wladimir Putin – völlig zu Recht – die Teilnehmer der 43. Münchner Sicherheitskonferenz 2007 (vgl. ag-friedensforschung.de/region).

Zu diesen und zahlreichen gleichlautenden Äußerungen westlicher Politiker näher Jack Matlock in: www.telepolis/politik v. 16. 5. 2019; Mary Elise Sarotte (Anm. 89); zusammenfassend *Der Spiegel* v. 23. 11. 2009; und v. 24. 11. 2014; ferner die Fernsehdokumentation des NDR in „Panorama“, Nr. 792 vom 29. 1. 2015.

97 Vgl. Dazu die Ausführungen von Gloger (Anm. 9), Putins Welt, S. 259 ff. unter Hinweis auf die archivarischen Forschungen von Sarotte (Anm. 89).

98 Die Annahme von Gloger (Anm. 9), Putins Welt, S. 270: „Der Westen beging keinen Wortbruch“, ist in Anbetracht der von ihr selbst herangezogenen Gesprächstatsachen aus den Jahren 1989, 1990, nicht haltbar. Möglicherweise ist sie auf das Missverständnis zurückzuführen, mündlichen Vereinbarungen komme keine Rechtsqualität zu. Auch dann aber bliebe es in jedem Fall ein zwar nicht rechtlich, jedoch politisch relevanter „Wortbruch“.

## 7. 2019 ihrer geografischen, historischen und ethnischen Lage entsprechend als *geteilter Meinung*.

Im Osten und Südosten der Ukraine sowie auf der Krim waren und sind regionale Mehrheiten – als gesamtstaatlich beachtliche Minderheiten – für enge Beziehungen zu Russland. Im Zentrum und den Westteilen der Ukraine überwiegt die West- und Europaorientierung.<sup>99</sup>

Bis zum militärischen Ausbruch des Konfliktes 2014 sprach sich eine *Mehrheit in der gesamten Ukraine für gute Beziehungen sowohl zur EU wie zu Russland aus*. Für einen NATO-Beitritt ihres Landes sprachen sich noch 2006 überhaupt nur rund 25 – 30 % der Ukrainer aus.<sup>100</sup> Und auch bei den jüngsten Parlamentswahlen in der Ukraine v. 21. 7. 2019 erhielt die prorussische Oppositionsplattform – bei weniger als 50 % Wahlbeteiligung und ohne die vermutlich überwiegend prorussischen Wählerstimmen der zu anderen Vertretungskörperschaften wahlberechtigten Einwohner der beiden separatistischen Volksrepubliken Donezk und Lugansk sowie der Krim – rund 13% der Listenstimmen und damit 43 von 450 Sitzen in der Rada.

Der von zentralukrainischer und westlicher Seite erzeugte Entscheidungzwang entweder für Europa oder für Russland entsprach und entspricht daher weder der geografisch-historischen Lage noch der persönlichen Situation und Einstellung relevanter Bevölkerungsgruppen im Osten des Landes und deren Wählerwillen.<sup>101</sup> In der Frage der Westintegration war diese „Ost-West-Differenz“ in den politischen Ansichten vor Maidan-Aufruhr und Krieg offensichtlich: Für einen EU-Beitritt waren im Westen der Ukraine 85 %, in Kiew und der Zentralukraine 56, im Süden 30 und im Osten 8 % der Bevölkerung.<sup>102</sup>

Die vonseiten der USA – planmäßig und bereits lange vor der Präsidentschaft Janukowitsch und dem Maidan-Aufstand – und der EU unterstützte Westpolitik der Ukraine seit 2014 ohne und gegen Russland hat das Land einer Zerreißprobe ausgesetzt. Diese erscheint inzwischen im bisherigen Verfassungsrahmen nicht mehr lösbar sondern nur durch eine bereits in den Minsk-Vereinbarungen vorgesehene Dezentralisierung in Form substanzialer Autonomiegewähr an die quasistaatlichen Separatistengebiete im Donbass auflösbar.

99 Dazu Joanna Fomina, Language, Identity, Politics – The Myth of Two Ukraines, in: Programm The Future of Europe, Bertelsmann Stiftung 2014, wobei die im folgenden genannten Daten und Zahlenangaben bei näherer Betrachtung zu durchaus anderen Schlussfolgerungen als die der Autorin führen; dazu Roggemann (Anm. 1), Ukraine-Konflikt, S. 37 ff.; ferner Wilfried Jilge, Wohin treibt Russland? Zum Hintergrund der Ukraine-Krise, in: Andruschowitsch (Anm. 9), Euromaidan, S. 183 ff., 193; Asarow (Anm. 9), S. 40 f.

100 Dazu Krone-Schmalz (Anm. 8), S. 83 unter Hinweis auf einen Bericht der US-Botschaft in Kiew vom 15. 2. 2006: „Die Ukraine auf dem Weg in die NATO: Ein Statusreport“.

101 Zur nach wie vor bedeutsamen Rolle der regionalen Dimension für die Identifikation der Bewohner der Ukraine für Staat und Nation – im Osten und Südosten mehr auf Russland, im Westen mehr auf die Ukraine als Staatsnation gerichtet vgl. Volodymyr Kuly, Die Identität der russischsprachigen Staatsbürger der Ukraine, in: Ukraine-Analysen Nr. 196 v. 22, 2, 2018. Ein Drittel aller Ukrainer gibt danach an, zwei Muttersprachen zu haben; treffend v. Beyme (Anm. 9), S. 85, 93, 100 f.: „Zwei regionale Gesellschaften in einem bi-kulturellen Staat“.

102 Vgl. Asarow (Anm. 9), Ukraine, S. 40 f.

## 10.2 Folgen des Maidan-Aufstands

Die Ukraine, deren junge Staatsorganisation zweieinhalb Jahrzehnte nach ihrer staatlichen Neuordnung ohnehin noch nicht als durchgängig gefestigt gelten konnte, geriet durch die frühzeitig mit Gewaltanwendung einschließlich Schusswaffengebrauchs verbundene Revolte, die aufseiten der Maidan-Aktivisten über 100, aufseiten der Sicherheitskräfte 18 Todesopfer und auf beiden Seiten Hunderte von Verletzten fordern, zeitweise in einen bürgerkriegsähnlichen, vorrevolutionären Zustand, in dem die Staatsgewalt und auch das staatliche Gewaltmonopol sich aufzulösen begannen und von der Aufrechterhaltung von öffentlicher Sicherheit und Ordnung kaum noch die Rede sein konnte.

Nationalistische, teilweise offen profaschistische Gruppierungen des „Rechten Sektors“ und rechtsradikale Freischärler-Verbände, die später von Präsident Poroschenko in die Ukrainische Armee übernommen wurden, gewannen zunehmenden Einfluss und spielten führende Rollen in der Maidan-Bewegung.<sup>103</sup> Unter diesem Aspekt betrachtet, erwachte auf dem Maidan 2014 nicht nur eine viel beschworene und fraglos legitime, „Neue Ukraine“ zu sich selbst, sondern auch ein antisemitischer, antirussischer ukrainischer Nationalismus. Dessen Teilhabe am Gründungsmythos dieser „Dritten Ukraine“ könnte für die europäischen Friedenserwartungen auf der Suche nach Konfliktlösungen und Kompromissen mit Russland und der Ukraine noch zu einem Problem werden.

Der bewaffnete Kampf auf dem Maidan erreichte seinen blutigen Höhepunkt in den Tagen vom 18. – 20. 2. 2020 – als er schon mit einem Kompromiss beendet und eine Kompromisslösung greifbar schien.<sup>104</sup> Doch die dann folgenden, verlustreichen Kämpfe – unter kurzzeitiger Beteiligung unbekannter Scharfschützen, die sowohl Demonstranten wie auch Sicherheitskräfte unter Beschuss nahmen und töteten – erschütterten nicht nur die Ukraine sondern Europa und die Welt und führten zum Zusammenbruch der öffentlichen Ordnung.

Ministerpräsident Asarow und die Regierung waren bereits am 28. 1. 2014 zurückgetreten. Präsident Janukowitsch verließ Kiew am 21. 2. 2014, und floh über die Ostukraine und die Krim nach Moskau. Das Parlament übernahm die politische Macht,

---

103 Oleh Tjahnybok, der neben Ex-Boxweltmeister Vitalij Klitschko, dem ehemaligen Weltbank-Mitarbeiter Arsenij Jazenjuk als einer der drei Oppositionsführer für die Maidan-Bewegung am 21. 2. 2014 zusammen mit dem Staatspräsidenten und mehreren europäischen Außenministern die Vereinbarung zur Konfliktbeilegung unterzeichnete, hatte 2004 im Ukrainischen Parlament erklärt: Die Ukraine werde von einer „jüdisch-russischen Mafia“ beherrscht, und im Geiste der Patrioten um Stepan Bandera – einem berüchtigten Nazi-Kollaborateur und Judenverfolger, der später nach München emigrierte und dort vom russischen Geheimdienst ermordet wurde – zur „Befreiung der Ukraine“ aufgerufen: „Sie kämpfen gegen Russen, gegen die Deutschen, gegen Judenschweine und sonstiges Gesindel, welches uns den ukrainischen Staat wegnehmen wollte! Man muss endlich die Ukraine den Ukrainern geben!“ Zwar wurde Tjahnybok wegen solcher Hetzreden aus der Fraktion ausgeschlossen, ein Strafverfahren wegen Volksverhetzung gegen ihn aber eingestellt. Vgl. dazu Asarow (Anm. 9), S. 19; zu Radikalisierung, Bewaffnung und paramilitärischem Ausbau der Maidan-Bewegung auch Gloger (Anm. 9), S. 232.

104 Bröckers/ Schreyer (Anm. 9), Wir sind die Guten, S. 87 ff.: Tod auf Bestellung. Regimewechsel durch Scharfschützen; Asarow, S. 28, 45, 67 ff.

setzte noch am selben Tag die Verfassung von 2004 wieder in Kraft und beschloss am 22. 2. 2014, gestützt auf Art. 85 Abs. 1 Ziff. 10 der Ukr. Verfassung, der aber dafür keine Rechtsgrundlage bot, die Absetzung des Staatspräsidenten.

Diese dramatischen Vorgänge sind, ebenso wie ihre weiteren Folgen, bis heute Gegenstand kontroverser Diskussion. Dies gilt nicht nur für die Ursachenforschung, sondern auch für den Ablauf der Ereignisse und die bisher nur teilweise und einseitig erfolgte Aufklärung der Straftaten. Strafbare Handlungen der Maidan-Aktivisten decken Amnestieregelungen. Umfassende Aufklärung findet nach wie vor nicht statt.

Dabei ist eine Rechtfertigung dieses Vorgehens der Maidan-Aktivisten als „Revolution“ ebenso fraglich wie sein durchgreifender Erfolg.<sup>105</sup> Denn ein umfassender revolutionärer Systemwechsel hat in der Ukraine – auch aus der Sicht eines Teiles ihrer Bevölkerung – nicht stattgefunden.<sup>106</sup>

Vielmehr ging es vorrangig um einen gewaltsam herbeigeführten Personalwechsel (Verjagung des Staatspräsidenten, Auswechseln der Regierung) mit anschließendem

<sup>105</sup> Otto Luchterhandt, Der Sturz des ukrainischen Präsidenten Janukowitsch im Februar 2014 und seine rechtliche Bedeutung, in: Osteuropa-Recht 2014 Heft 4, S. 387 ff., 390, sieht den gewaltsam erzwungenen Sturz des Präsidenten dagegen als „revolutionären Akt“ gerechtfertigt und hält umgekehrt die Flucht des Präsidenten für eine Verletzung seiner Amtspflichten und der außerverfassungsmäßigen „Vereinbarung über die Regelung der Krise“ v. 21. 2. 2014. Diese Sicht entspricht allerdings weder den verfassungsmäßigen Anforderungen an ein Amtsende des Staatspräsidenten gem. der Ukr. Verf. v. 1996 (Art. 85; 108) noch gem. der zeitgleich vom Parlament wieder in Kraft gesetzten Ukr. Verf. V. 2004 (zum Verfahren näher Art. 108; 109; 110; 111; zur gleichen Auffassung gelangt die Stellungnahme des WD BT, WD 3 – 3000 – 304/14). Sie ist auch mit dem gewaltstamen, für das Leben des gewählten Staatspräsidenten bedrohlich gewordenen, diese unter Mitwirkung in Kiew anwesender Vertreter von EU-Staaten formulierte „Regelung“ zurückweisenden Vorgehen der Aufständischen und mit allgemeinen Regeln der Verfassungsinterpretation schwerlich vereinbar. Denn keinem gewählten Verfassungsorgan ist „ordnungsgemäße Amtsausübung“ unter Lebensgefahr durch verfassungswidrig gewalttätige Aufständische zuzumuten.

<sup>106</sup> Weder das politische System, noch die Wirtschafts- und Eigentumsverfassung waren primäres Ziel der angestrebten Veränderungen. Zu einer durchgreifenden Privatisierung ist es bis heute in der Ukraine nicht gekommen, und die viel kritisierte „Herrschaft der Oligarchen“ und ihr Zugriff auf staatliche Institutionen und politische Willensbildung ist nicht gebrochen, sondern hat sich verstärkt.

Ein Beispiel hierfür bildet die Übernahme des Präsidentenamtes durch den Großunternehmer und Milliardär Petro Poroschenko, der zu den Unterstützern der „Orangen Revolution“ 2004, die den Regierungswechsel zum damaligen Präsidenten Juschtschenko erzwang, sowie des Maidan.-Aufstandes 2014 gehörte. Zu den Unternehmen des Präsidenten Poroschenko, für die er auch als Staatspräsident weiterhin tätig blieb (vgl. den Bericht von Maximilian Nowroth im Handelsblatt v. 27. 2. 2015), zählen nicht nur Werften, eine Bank, ein Fernsehsender und mit „Roshen“ einer der weltgrößten Schokoladenhersteller, sondern auch Waffenfabriken, dazu Bröckers/Schreyer (Anm. 9), S. 117, 119; Gloger (Anm. 9), Putins Welt, S. 218. Während eines Truppenbesuchs bei Einheiten der ukrainischen Armee, die mit schwerer Artillerie Wohngebäude der von aufständischen Separatisten gehaltenen Stadt Donezk beschoss, erklärte dieser Präsident: „Die Militanten werden mit Hunderten ihrer Leben für das Leben eines jeden Soldaten von uns bezahlen“, vgl. Bröckers/Schreyer (Anm. 9), S. 118. Die von den Beschießungen betroffenen „Militanten“ sowie die dortige Zivilbevölkerung waren und sind ukrainische und russische Bürger des Bezirks Donezk in der Region Donbass.

Politikwechsel (von einer prorussischen zu einer prowestlichen Politik und Unterzeichnung des zuvor von der gewählten Regierung abgelehnten EU-Assoziierungsvertrags). Die nachgeholtte Legitimation dieses Rechtsbruchs sollte durch Neuwahlen erfolgen, was auch geschah. Es handelt sich daher nicht um eine Revolution, sondern um eine Revolte, auch als Staatsstreich oder Umsturz zu bezeichnen.<sup>107</sup>

### **10.3 Ausländische Unterstützung des Maidan-Aufstands – Verstoß gegen internationales Recht**

Politische und auch internationalrechtliche Brisanz gewinnt diese Revolte als „Regime change“ mit auswärtiger Einflussnahme durch die offensichtlich gewordene Beteiligung ausländischer Regierungen, insbesondere der USA.<sup>108</sup>

Dies nämlich legt die Frage nahe, ob es sich nicht erst bei der anschließenden, mit unmittelbarer Gewaltanwendung verbundenen russischen Intervention auf der Krim

- 107 Die öffentliche Meinung in der Ukraine war und ist nicht erst zum „Euromaidan“ 2014 gespalten, sondern war dies schon bei den Protesten, die sich 2004 zur „Orangen Revolution“ ausweiteten, und zur Ablösung von Präsident Kutschma und der Wahl von Juschtschenko führten. In der Ostukraine sahen 50,5 Prozent der Bevölkerung darin einen mit Unterstützung aus dem Westen durchgeführten Umsturz („pereworot“), in der Westukraine 60,4 Prozent dagegen einen Kampf der Bürger um ihre Rechte, vgl. Heiko Pleines in: Forschungsstelle Osteuropa der Universität Bremen: Arbeitspapiere und Materialien Nr. 75/2006, Die Ukraine unter Präsident Juschtschenko. Auf der Suche nach politischer Stabilität, S. 10.
- 108 Vgl. das bekannte Telefongespräch der Stellvertretenden US-Außenministerin Victoria Nuland mit US-Botschafter Geoffrey Pyatt in Kiew: Finanzielle Zuwendungen vonseiten der USA an zivilgesellschaftliche und auch oppositionelle Organisationen und Aktivitäten in Höhe von insgesamt 5 Mrd. USD. Politische Unterstützung vonseiten einzelner Politiker aus USA und durch die Botschaft der USA – Zeitweise Anwesenheit verschiedener ausländischer Regierungsmitglieder als Unterstützer (US-Senator und Präsidentschaftskandidat John MacCain: „Amerika steht an Eurer Seite!“ – der deutsche Europa-Abgeordnete Elmar Brok: „Die Tür zur EU steht weit offen!“) auf dem Maidan; Rede und Verteilung von Nahrungsmitteln an die Maidan-Aktivisten durch die Stellvertretende US-Außenministerin Victoria Nuland; unterstützende Rede des US-Vizepräsidenten Jo Biden (dessen Sohn Hunter Biden im Mai 2014 Mitglied des Verwaltungsrats des größten privaten Gasproduzenten der Ukraine, Burisma Holdings, wurde). Vgl. auch die Angaben bei Asarow (Anm. 9), S. 3 ff.: US-finanzierte ukrainische Fernseh- und Rundfunksender; 37 ff.: Stellv. US-Außenministerin verteilt Lebensmittel auf dem Maidan; 72 ff., 75 ff.: 5 Mrd. USD aus USA an Zivilgesellschaft und Opposition in der Ukraine mit dem Ziel eines „Regierungswechsels“; 251 f.: „deal to transition of power in Ukraine“; Bittner (Anm. 9), S. 52 ff.; Bröckers/ Schreier (Anm. 9), S. 69 ff., 97 ff. Die Annahme Glogers (Anm. 9), Putins Welt, S. 312 f., „Regime Change“ sei kein Ziel der US-Außenpolitik gegenüber Russland und die Jahre, „in denen die neokonservative US-Regierung nicht nur in Bezug auf Russland auf der „dunklen Seite“ operierte“, kein Teil westlicher „Gesamtstrategie“, erscheint angesichts der bekannt gewordenen Begleitumstände des Maidan-Aufstands jedenfalls für die Ukraine nicht haltbar; vgl. dagegen Michael McFaul, From Cold War to Hot Peace: an American Ambassador in Putins Russia, Boston 2018, dazu Teltschik (Anm. 9), S. 193, unter Hinweis auf Klaus Wiegrefe, russland news v. 23. 1. 2019.

und im Donbass sondern bereits zuvor bei der interne aufständische Gewaltanwendung unterstützenden Einflussnahme vonseiten der USA und anderer westlicher Staaten in Kiew und andernorts um eine völkerrechtswidrige Verletzung des Interventionsverbots handelt.

Denn dieser völkerrechtliche Grundsatz der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines souveränen Staates verbietet nicht nur die Anwendung unmittelbarer äußerer Gewalt durch den Interventienten, sondern auch dessen zielgerichtete Unterstützung oppositioneller innerer Gewalt in Form gewaltsamer Aufstände und revolutionärer Vorgänge in einem fremden Land.<sup>109</sup> Die Grenze zwischen erwünschter und rechtlich hinzunehmender zivilgesellschaftlicher Kommunikation<sup>110</sup> und nicht zu tolerierender Einmischung in die innere Entwicklung eines Landes ist offen und bedarf der ständigen Konkretisierung. Die verdeckte und sogar offene Unterstützung gewaltsamer Protestaktionen und Umsturzbewegungen – wie von westlicher Seite während des Maidan-Aufruhrs vielfach geschehen und belegt – stellt jedenfalls einen offensichtlichen Völkerrechtsverstoß dar. Eine Ausnahme bildet der umstrittene Rechtfertigungsgrund einer „humanitären Intervention“, der in der Ukraine unter dem demokratisch gewählten Staatspräsidenten Janukowitsch - dessen rechtswirksame Wiederwahl vor dem Maidan-Aufstand nicht grundsätzlich in Frage gestellt worden war - nicht vorlag.

Wurde nicht erst auf der Krim und im Donbass sondern bereits auf dem Maidan eine bürgerkriegsähnliche Konfliktsituation unter ausländischer Beteiligung ausgelöst und in völkerrechtswidriger Weise (durch politische, personelle, finanzielle, organisatorische Handlungen und Zuwendungen) auswärtiger Mächte und Institutionen ermutigt und unterstützt, so stellt das die politische Legitimation einseitig gegen Russland gerichteter Sanktionspolitik auch aus diesem Grunde in Frage.

Eine als rechtswidrig anzusehende russische Intervention in der Ukraine stellte sich dann nämlich dar als Reaktion auf vorangegangene, ebenfalls rechtswidrige Aktionen der westlichen (Unterstützer)Seite.<sup>111</sup>

Jedenfalls wird das Interventionsverbot als Vorstufe zwischenstaatlicher Gewaltanwendung bereits durch andere Formen physischer oder psychischer Unterstützungs-handlungen im weiteren Sinne verletzt, wozu politische Unterstützung, Ermunterung, Finanzierung und finanzielle, personelle und logistische Unterstützung aufständischer Aktivitäten gehören. Damit stellen fraglos zahlreiche der Verhaltensweisen von westlicher Seite auf dem Maidan-Platz und zugunsten der Maidan-Aktivisten ein völker-

<sup>109</sup> Vgl. Knut Ipsen, Völkerrecht, 6. Aufl., München 2014, S. 1074 ff.; Torsten Stein/Christian von Buttler/Markus Kotzur, Völkerrecht, 14. Aufl., München 2017, S. 241 f.; Andreas R. Ziegler, Einführung in das Völkerrecht, 3. Aufl., Bern 2017, S. 280; grundlegend Phillip Kunig, Das völkerrechtliche Nichteinmischungsprinzip, Baden-Baden 1981.

<sup>110</sup> Auf der Grundlage des Helsinki-Abkommens der KSZE von 1975, „Korb 3“.

<sup>111</sup> „Wendet man aber entsprechend den Grundsätzen des allgemeinen Völkerrechts das Prinzip der „equitable theory of humanitarian intervention“ an, so ist der Rechtsbruch, den die EU-Staaten Russland vorwerfen, die Verletzung der territorialen Integrität der Ukraine, durch die vorherige Einmischung der EU-Staaten in die inneren Angelegenheiten der Ukraine gedeckt“, so Burke/Ogonyants, Die EU-Wirtschaftssanktionen gegen Russland und die russischen Gegensanktionen, in: Zeitschrift für Internationales Wirtschaftsrecht (IWRZ), 2016, S. 264 ff., 271.

rechtliches Delikt dar.<sup>112</sup> Denn dass diese der Destabilisierung eines anderen Staates Vorschub geleistet, sie sogar aktiv gefördert haben, steht außer Frage.

#### 10.4 Krim und Donbass – von Autonomie zur Sezession

Nach dem Sturz des Präsidenten Janukowitsch durch die Maidan-Akteure in Kiew und beginnenden Unruhen mit Demonstrationen für und gegen die Maidan-Bewegung an zahlreichen Orten in der gesamten Ukraine bis hin zur vorübergehenden Ausrufung der “Unabhängigkeit” von zehn Bezirken westlich Kiews zur “Westukraine”, insbesondere auch auf der Krim und im Südosten der Ukraine und im Industrievier Donbass, besetzten von der russischen Regierung unterstützte, bewaffnete und organisierte ukrainische Separatisten im Zusammenwirken mit teils verummumten, bewaffneten russischen Spezialeinheiten militärische und zivile Einrichtungen, Amtsgebäude, das Parlamentsgebäude und Kommunikationszentren der Autonomen Republik Krim. Zu verlustreichen oder sogar blutigen Gewaltexzessen wie auf dem Maidan in Kiew kam es dabei nicht – von Ausnahmen wie dem Fall des von Maidan-Demonstranten in Brand gesetzten Gewerkschaftshauses in Odessa, wobei mehr als 40 Anti-Maidan-Demonstranten zu Tode kamen. Zahlreiche ukrainische Militär- und Polizeiangehörige auf der Krim stellten sich in den Dienst der Separatisten.

Nach einem kurzfristig angesetzten und unter umstrittenen Rahmenbedingungen durchgeführten Referendum, in dem sich eine – zahlenmäßig ebenfalls umstrittene – Mehrheit der Teilnehmer für Separation von der Ukraine und Anschluss an Russland aussprach, erfolgte die Aufnahme der Krim in die Russische Föderation.

Das Vorgehen Russlands wird gemeinhin angesehen als *Verstoß gegen das Internationale Recht* insbesondere durch: – Verletzung des Gewaltverbots (Art. 2 Ziff. 4 der UN-Charta v. 26. 6. 1945), – des völkerrechtlichen Grundsatzes der territorialen Integrität und des Rechts auf Selbstbestimmung, – Verletzung der Prinzipien der KSZE-Schlussakte v. 1. 8. 1975, – der Charta von Paris für ein neues Europa v. 21. 11. 1990, – des Budapester Memorandums v. 5. 12. 1994 und weiterer völkerrechtlicher Rechtsgrundlagen und daher *im Ergebnis als völkerrechtswidrige Annexion*.<sup>113</sup> Als solche wurde es – rechtlich unverbindlich – von der UN-Vollversammlung durch Resolution 68/2014 vom 27.3.2014 und in zahlreichen nationalen und internationalen Verlautbarungen verurteilt. Auch die *Entscheidung des EuGH* v. 28. 3. 2017<sup>114</sup> über die Rechtmäßigkeit der gegen Russland verhängten Sanktionen legt diese Auffassung zugrunde.

---

<sup>112</sup> Vgl. dazu Marco Athen, Der Tatbestand des völkerrechtlichen Interventionsverbots, Baden-Baden 2017, S. 136 ff.; Andreas v. Arnauld, Völkerrecht, 4. Aufl. Heidelberg 2019, Rdnr. 374; zum Ganzen vgl. Intervention in Bürgerkriegsgebieten: Zur Rolle Russlands im Ost-Ukraine-Konflikt, WD BT, WD 2 – 3000 – 137/19, S. 11 ff.

<sup>113</sup> Vgl. dazu näher Otto Luchterhandt, Die Krim-Krise von 2014, in: Osteuropa2014, Heft 5-6, S. 61 ff., 73 f.; Anne Peters, Das Völkerrecht der Gebietsreferenden. Das Beispiel Ukraine 2001 – 2014, in: Osteuropa 2014, Heft 5 – 6, S. 101 ff.

<sup>114</sup> C-72/15 = NVwZ 2018, 50, dazu Jan Martin Hoffmann, Rechtsschutz gegen individualgerichtete Embargomaßnahmen im Vorabentscheidungsverfahren, NVwZ 2018, 34 ff.

*Dem am 16.3.2014 durchgeführten Referendum der Krimbevölkerung* wird dagegen wegen seiner fehlenden Rechtsgrundlage in den Verfassungen der Ukraine und der Autonomen Republik Krim sowie wegen Verletzung anerkannter Rechtsstandards (fehlende Rechtsgrundlage, kurze Frist, Unklarheiten bei Stimmrecht, fehlende internationale Kontrolle, Anwesenheit russischen oder von russischer Seite unterstützten, separatistischen Militärs bei Abstimmung, Fälle von Gewaltanwendung gegen Zivilpersonen) eine rechtfertigende Rechtswirkung abgesprochen.

Diese Sicht der Mehrheitsmeinung lässt wichtige Gesichtspunkte außer Acht, die in die rechtliche Beurteilung, jedenfalls in eine zukünftige politische Entscheidungsfindung einzubeziehen sind und zu von den bisherigen abweichenden Schlussfolgerungen führen können.

Die Krim ist in hohem Maße historisch, kulturell, ethnisch, wirtschaftlich, militärisch mit Russland verflochten. Seit der Unabhängigkeit der Ukraine und bis 2014 war die Gegenwartsgeschichte der Krim geprägt durch das fortwährende Bemühen ihrer Bewohner um den rechtlichen Ausbau ihres Autonomiestatus und das Streben ihrer russischen Bevölkerungsmehrheit nach Angliederung, zumindest Annäherung an Russland.<sup>115</sup>

Ob dem von Russland verletzten Grundsatz der territorialen Integrität auch im Ukraine-Konflikt Vorrang vor dem Demokratieprinzip des Selbstbestimmungsrechts der austrittswilligen Krimbewohner zukomme,<sup>116</sup> ist auch darum fraglich, weil eine Destabilisierungsgefahr von einem Staatsteil, der die längste Zeit seiner Existenz gar nicht zum Gesamtstaat Ukraine gehörte, nicht angenommen werden kann. Hinzu kommt, dass sich die Ukraine zeitweise in einem von den Aufständischen Akteuren der Maidan-Bewegung herbeigeführten, bürgerkriegsähnlichen Zustand verminderter oder sogar fehlender staatlicher Ordnung und funktionsfähiger Staatsgewalt befand, den auch die separatistischen Bewegungen im Süden und Osten der Ukraine aufnahmen, weitertrugen und für ihre eigenen politischen Ziele (Autonomie und Separation) nutzten.

Dies gilt allerdings nicht in gleichem Maße für die ebenfalls Unabhängigkeit, zumindest weitergehende Autonomie gegenüber einem ukrainischen Zentralstaat neuer politischer Ausrichtung für die EU und gegen Russland beanspruchenden Bezirke Donezk und Lugansk. In diesen mit russischer Unterstützung gebildeten Volksrepubliken, die sich auf ihre Legitimation in den nachfolgenden Regionalwahlen berufen (können), entwickeln sich staatsähnliche Strukturen. Deren Wirtschafts- und Rechtsverfassung gewinnt mit zunehmender Dauer an Stabilität und kann sich mit weiterem

115 Zur wechselvollen Geschichte der Krim „angesichts der jahrzehntelangen Forderungen der Bevölkerungsmehrheit der Krim nach einem Anschluss an Russland“ vgl. Hans-Joachim Heintze, Der völkerrechtliche Status der Krim und ihrer Bewohner, in: Die Friedenswarte Bd. 98 (2014), Heft 1-2, S. 153 ff., 166; Michael Geistlinger in: Archiv des Völkerrechts Bd. 52 (2014), S. 175 ff., 178 ff., 182; Doris Wydra, Autonomie auf der Halbinsel Krim. Eine völker- und verfassungsrechtliche Analyse. (Ethnos. Schriftenreihe zu Fragen von Volksgruppen und Minderheiten, Bd. 68), Wien 2008.; Otto Luchterhandt, Der Anschluss der Krim an Russland aus völkerrechtlicher Sicht, Archiv des Völkerrechts Bd. 52 Nr. 2(2014), S. 137 ff.

116 So Anne Peters, in: Osteuropa 2014, Heft 5 – 6, S. 101 ff., 125.

Zeitablauf ihrerseits auf das Gewaltverbot berufen.<sup>117</sup> Dies allerdings – aufgrund der in Minsk II gefundenen Regelungskompromisse – nicht im Rahmen eigener Staatlichkeit sondern nur aufgrund Autonomie innerhalb eines dezentralisierten ukrainischen Staatsverbands.

Fehlende Rechtsgrundlagen und formale Rechtsmängel nehmen im Übrigen dem Ergebnis des Referendums von 2014, in dem sich eine relevante Mehrheit der Krimbewohner für den Austritt aus der Ukraine und den Beitritt zur Russischen Föderation aussprach, nicht jegliche Rechtswirkung. Dies gilt auch für eine - umstrittene - legitimierende Wirkung späterer Wahlen, regionaler Referenden und zwischenstaatlicher Anerkennungsakte.

Ob der Begriff der „Annexion“ überhaupt auf den Fall zutrifft, in dem die Bevölkerungsmehrheit eines Staatsteils ihren eindeutigen Volkswillen dahin gehend geäußert hat, nach einem gewaltsam und rechtswidrig herbeigeführten Regierungwechsel nicht mehr in diesem sondern einem anderen Staat leben zu wollen, ist ebenfalls fraglich. Umso mehr, als eine kürzlich nach geltenden Standards empirischer Sozialforschung durchgeführte Erhebung für die Krim ergeben hat, dass deren Bewohner auch in einem erneut abgehaltenen Referendum mit eindeutiger Mehrheit wie im Referendum von 2014 für den Austritt aus der Ukraine und Anschluss an Russland stimmen würden.<sup>118</sup>

Wenn die gegenteilige Meinung ausnahmslos zuträfe, wären Referenden und Sezessionsakte der Nachfolgestaaten der Jugoslawischen Föderation und selbst der Gliedstaaten der UdSSR wegen teilweise fehlender oder jedenfalls unvollständiger bundesstaatlicher Rechtsgrundlagen und nicht durchweg gewaltfreier Begleitumstände als rechtsfehlerhaft und unwirksam anzusehen. Die Staatenpraxis erlaubt und heilt in derartigen Fällen, wie sich zeigt, auch gegenteilige Ergebnisse.

Das gilt auch für die Annahme, die Abhaltung eines Referendums mit dem Ziel der Sezession liege nicht im Ermessen des austrittswilligen Gliedstaates oder Staatsteiles und seiner Bewohner, sondern in der Gesetzgebungshoheit des „Gebietscherrn“, also des Zentralstaats.<sup>119</sup> Im Gegenteil – trafe sie zu, würden im Zweifel zahlreiche der am Ende in Verwirklichung des Selbstbestimmungsgrundsatzes erfolgreiche und früher oder später international anerkannte Sezessionsprozesse bis heute auf ihre „Legalisierung“ warten, da solche Abspaltungsprozesse nur selten auch im uneingeschränkten Interesse der Zentralgewalt des von der Abspaltung betroffenen Staates und seiner Mehrheitsbevölkerung liegen.

Ein Gegenbeispiel bildet die Sezession der Autonomen Provinz und späteren Republik Kosovo aus dem serbischen Staatsverband. Die Tatsache, dass dieser Vorgang 1991 damals geltendem Verfassungsrecht widersprach, ähnlich dem Krim-Referendum keine Rechtsgrundlage hatte, unter Verletzung internationaler Verfahrensstan-

<sup>117</sup> Dazu Nikolay Mitrokhin, Diktaturtransfer im Donbass, in: Osteuropa2017/3-4, S. 41 ff. Zur wachsenden Funktionsfähigkeit der normativen Grundlagen beider Volksrepubliken und ihrer Verfassungen vgl. Michael Geistlinger, Die Volksrepubliken von Lugansk und Donezk, in: Osteuropa Recht, 1/2016, S. 30 ff.

<sup>118</sup> Vgl. den ZOIS-Report 3/2017, Gwendolyn Sasse, Terra incognita: The public mood in Crimea (ZOIS = Zentrum für Osteuropa- und Internationale Studien).

<sup>119</sup> So aber Manuel Brunner, ZRP, Vom Umgang mit dem Bären und seiner Beute, ZRP 2914, 250 ff.

dards nicht durchgängig gewaltfrei erfolgte und Grenzänderungen nach sich zog, hat weder die USA noch die Mehrheit der EU-Staaten und inzwischen mehr als hundert UN-Mitgliedstaaten daran gehindert, die Republik Kosovo diplomatisch anzuerkennen und etwaige vorangegangene Rechtsverletzungen damit zu „heilen“.<sup>120</sup>

*Die Heilbarkeit etwaiger Rechtsverstöße* wird von der herrschenden Rechtsauffassung bei Gebietserwerb unter Verstoß gegen das Gewaltverbot das Gewaltverbot allerdings grundsätzlich abgelehnt.<sup>121</sup>

*Ein fälliger, künftiger Krim-Vertrag zwischen Russland und der Ukraine*, in dem wesentliche anstehende Fragen wie Staatsangehörigkeit, Minderheitenrechte, Sozialversicherung und Eigentum, Wirtschaftsverkehr, Transitregelungen, Grenzregime bis hin zu Energielieferungen und etwaigen Kompensationsleistungen zu regeln sind, könnte daher nicht ohne weiteres eine förmliche Heilungswirkung entfalten. Er könnte aber eine wesentliche Grundlage für eine spätere Friedenslösung auf dem Wege zu späterer „Heilung“ etwaiger Rechtsmängel der Statusänderung der Krim schaffen – und wäre ein Gebot politischer Vernunft.

Eine „Verstetigung“ der externen und internen Russland- und Kirmsanktionen durch EU, Russland und Ukraine – wie verschiedentlich befürwortet und in routine-

120 Zum Krim-Problem Otto Luchterhandt, Der Anschluss der Krim an Russland aus völkerrechtlicher Sicht, Archiv des Völkerrechts Bd. 52, Heft 23, Juni 2014, S. 137 ff.; Hans-Joachim Heintze, Völkerrecht und Sezession – Ist die Annexion der Krim eine zulässige Wiedergutmachung sowjetischen Unrechts?, Humanistisches Völkerrecht – Informations-schrift/Journal of International Law of Peace and Armed Conflicts 2015, S. 129 ff.; Norbert B. Wagner, Macchiavelli 2.0 (zum Ablauf der Inbesitznahme und Eingliederung der Krim durch die Russische Föderation) in: Neue Juristische Online-Zeitschrift (NJOZ) 2014, S. 721 ff.; dagegen Michael Geistlinger, Der Beitritt der Republik Krim zur Russ-ländischen Föderation aus der Warte des Selbstbestimmungsrechts der Völker, in: Archiv des Völkerrechts, Bd. 52, Heft 2, S. 175 ff.; Reinhard Merkel, FAZ v. 7. 4. 2014: „Die Zwangswirkung der russischen Militärpräsenz bezog sich weder auf die Erklärung der Unabhängigkeit noch auf das nachfolgende Referendum. Sie sicherte die Möglichkeit des Stattfindens dieser Ereignisse; auf deren Ausgang nahm und hatte sie keinen Einfluss“. Roggemann (Anm. 1), Ukraine-Konflikt, S. 46 ff., zum Beispiel Kosovo S. 53 ff.; ders., Entwicklung und Probleme direkter Demokratie in Südosteuropa – aus vergleichender Sicht, in: Peter Neumann/Denise Renger (Hrsg.), Sachunmittelbare Demokratie im inter-disziplinären und internationalen Kontext, Baden-Baden 2012, S. 35 ff., zur nachgeholt, ersetzen oder fehlender Legitimation durch Referenden, S. 53 ff. Zwar sah die Bundes-verfassung der SFR Jugoslawien von 1974 in ihrem Einleitungsteil ein Austrittsrecht der einzelnen Gliedstaaten vor. Es fehlte jedoch das nach damals einhelliger Ansicht erforderliche bundesgesetzliche Ausführungsgesetz. Ungeachtet dieser fehlenden Rechtsgrundlage nahm der Dismembrationsprozess der SFR Jugoslawien seinen Lauf und die ohne eine derartige Rechtsgrundlage abgehaltenen Unabhängigkeitsreferenden (zur Entwicklung näher Roggemann, Krieg und Frieden auf dem Balkan, Berlin 1993) durch die Separat-staaten wurden mit deren späterer Anerkennung als rechtswirksam angesehen. Entgegen der Auffassung von Brunner, Vom Umgang mit dem Bären, ZRP 2014, S. 250, schließt diese fehlende Zustimmung des „Gebietsherrn“ zur Sezession deren spätere Anerkennung als rechtswirksam nicht aus. Dagegen Peters, Gebietsreferenden, in: Osteuropa, 2014, Heft 5 – 6, S. 101 ff., 125.

121 Dazu unter Hinweis auf Ipsen, VölkerR, 6. Aufl. 2014, § 5 Rdn. 32 das Gutachten des WD BT zur Völkerrechtswidrigkeit der Verlegung der Hauptstadt Israels nach Jerusalem, WD 2-3000-009/18.

mäßigen Sanktionsverlängerungen tendenziell angelegt, – würde diesem Normalisierungsprozess entgegenwirken. Sie ist unter dem hier dargelegten Aspekt weder rechtlich geboten noch politisch sinnvoll und zu rechtfertigen.

## 11. Folgen und Verluste des Ukraine-Russland-Konfliktes – Sanktionspolitik

### 11.1 Sanktionen und Gegensanktionen

EU und USA haben auf die Interventionen Russlands in der Ukraine mit zahlreichen und weitreichenden politischen und wirtschaftlichen *Gegenmaßnahmen in Form von Sanktionen gegen Russland und einzelne Funktionsträger und Unternehmen reagiert. Diesen begegnete Russland mit Gegensanktionen.*<sup>122</sup>

Die bisherige politische Praxis der EU, Deutschlands und der anderen EU-Mitgliedstaaten – wie umgekehrt auch Russlands –, die in alljährlichen „automatischen“ Verlängerungen der Sanktionen durch EU und Mitgliedsparlamente besteht, führt zu einer wachsenden, in ihrem Grundanliegen berechtigten *Kritik an der „Sanktionsfalle“*.<sup>123</sup> Der bisherige wirtschaftliche Schade beträgt nach neueren Schätzungen

122 Vgl. dazu ausführlich: WD BT: Sanktionen im Zusammenhang mit den Ereignissen in der Ukraine, DB 2017, WD 2 – 3000 – 952/17.; ferner die Dokumentation WD DB 5 – 3000 – 020/19, 2019; Zusammenfassung von Andreas Steininger, Ost-Institut Wismar, in: Ost-Letter 2/2017; Georg Ress/Jörg Uckow in: Grasbitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 70. EL 2020, AEUV Art. 63, Rn. 82 – 86.

Zum Sanktionsrecht Sven Sattler, Einführung in das Sanktionsrecht, in: Juristische Schulung (JUS) 2019, S. 18 ff. Dessen Feststellung: „Die USA richten Sanktionen immer häufiger nicht nur gegen US-Unternehmen, sondern gegen Unternehmen weltweit (sog. ex-territorial wirkende Sekundärsanktionen). Gepaart mit der globalen Dominanz des US-Finanzmarktes führt dies zu faktisch universell geltenden US-Sanktionen“ ist allerdings entgegenzuhalten, dass über einen stichhaltigen Geltungsgrund dieser mit Recht umstrittenen „Werkzeuge der Außenpolitik“ damit noch nichts gesagt ist. Jedenfalls, soweit sie nicht auf Resolutionen des UN-Sicherheitsrats beruhen. Da UN-Sanktionen keine unmittelbare Rechtswirkung gegenüber natürlichen oder juristischen Personen besitzen, bedürfen sie der nationalen Umsetzung. Zu den Rechtsschutzmöglichkeiten, falls das Entscheidungsermessen bei Verhängung dieser Umsetzungsregeln „offenkundig und erheblich überschritten“ wurde, vgl. Sattler, S. 20 unter Hinweis auf EuG T-384/11. Zu Rechtsgrundlagen und Reichweite der EU-Russlandsanktionen aufgrund des Beschl 2014/512/GASP und der VO (EU) Nr. 833/2014 vgl. Gerd Schwendinger/Matthias Trennt, Die Russland-Embargo-verordnung: Wirtschaftssanktionen der EU in der Ukraine-Krise, in: EuZW 2015, S. 93 ff. Kritisch zur Rechtfertigung der Russland-Sanktionen u. a. mangels Notwendigkeit gem. Art. XXI GATT und wegen Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatz: Ciaran Burke/Kristina Ogonyants, Die EU-Wirtschaftssanktionen gegen Russland und die russischen Gegensanktionen, in: IWRZ 2016, S. 264 ff., 269 f. mit dem Ergebnis: da die EU- sowie die Russlandsanktionen weder nach WTO noch GATT zu rechtfertigen sind, wäre ihre Aufrechterhaltung nur durch den Rechtfertigungsgrund einer SR-Resolution begründbar.

123 Dazu m. w. A.: Fünf Jahre Russlandsanktionen – Diskussionsrunde, organisiert vom Vorsitzenden des Bundestagsausschusses für Wirtschaft und Energie im BT, Klaus Ernst, und dem Ostausschuss/Osteuropaverein am 27. 9. 2019 im Deutschen Bundestag.

rund 300 Mrd. USD.<sup>124</sup> Davon treffen rund 60% der wirtschaftlichen Verluste Russland, von den verbleibenden 40% treffen 92% die EU-Mitgliedsländer, davon die mit Abstand größten Verluste Deutschland. Die deutschen wirtschaftlichen Verluste belaufen sich auf rund 779 Mio. USD monatlich. Nur rund 13% der sanktionsbedingten Handelsverluste der EU sind auf die russischen Gegensanktionen zurückzuführen. Die Sanktionsverluste der USA betragen mit rund 70 Mio. USD monatlich weniger als ein Zehntel der deutschen Verluste.

## 11.2 Sanktionen zwischen Recht und Politik

Der politische und wirtschaftliche Schade überwiegt den Nutzen der Sanktionen bei weitem. Diese erweisen sich als *ungeeignet und daher letztlich auch als unzulässig*.

Auch wenn man dagegen – mit der überwiegend vertretenen Auffassung – die *Verhängung der Sanktionen* als rechtlich zulässig betrachtet, so ist doch zweifelhaft, ob dies auch für die *Fortführung des Sanktionsregimes* gilt, nachdem es sich inzwischen als ungeeignet zur Zielerreichung erwiesen hat und nur zur weiteren Verletzung von Menschen- und Grundrechten unbeteiligter Bürger und Unternehmen und dem Verlust zahlreicher Arbeitsplätze vor allem in Russland und Deutschland, in weit geringerem Maße auch in anderen Ländern Europas führt.

Vor allem aber stellt sich mit fortlaufender Dauer der Schadenswirkung die *Frage nach der politischen Legitimation und rechtlichen Zulässigkeit im Rahmen einer europäischen Friedenspolitik*. Denn ein „Junktum“ zwischen rechtlich „an sich zulässiger“ und „politisch gebotener“ Sanktionspolitik besteht nicht. Im Gegenteil: Die Akteure der internationalen Politik sind vielmehr im Dienste des übergeordneten Politikziels der Friedenssicherung als verpflichtet anzusehen, konfliktverschärfende und schadensverursachende Maßnahmen zu vermeiden bzw. zu beenden, statt sie fortzusetzen.

## 11.3 Rechtsgrenzen der Sanktionen – Fragwürdige Rechtsgrundlagen und ungleiche Maßstäbe – Ausweg aus der Sanktionsfalle

*Sanktionen gehören zu den verbreiteten Formen politischer Auseinandersetzung*, gleichzeitig aber auch zu den in ihren Rechtsgrundlagen, ihrer Reichweite und der Rechtfertigung ihrer Auswirkungen *umstrittensten Instrumenten internationaler Politik*.<sup>125</sup> Sollte sich herausstellen, dass die bisherige Sanktionspolitik zur Zementierung oder gar Verschärfung der Konfliktlage und nachhaltigen Verschlechterung der Lebenssituation und damit der Menschenrechtslage der betroffenen Bevölkerungen statt zur Konfliktlösung beiträgt, so verlieren die Sanktionen ihre Legitimationsgrundlage.

124 Nach Julian Hinz, Institut für Weltwirtschaft (IfW) Kiel, auf der Konferenz „Fünf Jahre Russlandsanktionen“ des Ostausschusses der deutschen Wirtschaft und der Fraktion der Linken im Bundestag am 27. 9. 2019.

125 Näher Gerhard Hafner, Völkerrechtliche Grenzen und Wirksamkeit von Sanktionen gegen Völkerrechtssubjekte, in: ZaöRV 2016, 391 ff. Zum Sanktionsrecht Sven Sattler, Einführung in das Sanktionsrecht, in: Juristische Schulung (JUS) 2019, S. 18 ff.

Denn *Wirtschaftssanktionen kommt nicht die Funktion eines „internationalen Ersatzstrafrechts“ zu.*

Die rechtliche Zulässigkeitsbehauptung des Gerichts will und kann nichts sagen über die reale Dimension der erheblichen und zunehmenden sozialen und ökonomischen Schadenswirkungen dieser Sanktionspolitik auf Gesellschaft und Wirtschaft in Russland und in Europa, hier vor allem in Deutschland. Diese verstößt im übrigen wegen ihrer menschenrechtsverletzenden Auswirkungen auf die unbeteiligte Zivilbevölkerung als dauerhafte, deren Lebensgrundlage beeinträchtigende Maßnahme auch gegen das weithin anerkannte, grund- und menschenrechtliche Instrumentalisierungsverbot (arg. Art. 1 GG). Diese vom BVerfG in Konkretisierung der Menschenwürde entwickelte „Objektformel“ verbietet es grundsätzlich, Menschen, d. h. die an staatlichen Handlungen unbeteiligte Zivilbevölkerung eines Landes oder Landesteiles, zum zwangsläufigen Adressaten und Objekt von – in ihrer Auswirkung zweifelhaften oder sogar ungeeigneten – Maßnahmen zu machen, die der mittelbaren Durchsetzung außenpolitischer Ziele oder „Bestrafung“ des Handelns von Staatsorganen dienen sollen. Dieses Instrumentalisierungsverbot setzt allen längerdauernden allgemeinen Rechteinschränkungen durch Sanktionsmaßnahmen und der Mitwirkung an solchen Maßnahmen durch die Deutsche Bundesregierung immanente menschenrechtliche Zulässigkeitsschranken.

Ebenso entziehen sich etwaige negative Auswirkungen der Sanktionspolitik auf den Friedensprozess in Europa grundsätzlich richterlicher Beurteilung. Auch wenn man also mit dem EuGH derart weitgehende Eingriffe in die Grund- und Menschenrechte am Konflikt beteiligter aber auch unbeteiliger Personen, Organisationen und Unternehmen in Russland, Deutschland und anderswo in und außerhalb der EU durch geltendes Europarecht für zulässig hält,<sup>126</sup> so bleibt doch die weitere Frage nach der politischen Legitimation und Angemessenheit der Sanktionsbeschlüsse und nach gleichen oder ungleichen Maßstäben für das politische Ermessen bei der Entscheidungsfindung der beteiligten Staaten offen. Als Grund für die verhängten Maßnahmen nennt die EU-Verordnung v. 17. 3. 2014<sup>127</sup> „Reaktion auf die unrechtmäßige Annexion der Krim und Sewastopols“. In weiteren Entscheidungen ist vom „Zusammenhang mit der Destabilisierung der Ukraine, insbesondere der rechtswidrigen Annexion der Krim“ die Rede.

An diesem Punkt zeigt sich eine erhebliche Asymmetrie der bisherigen Debatte und der politischen und rechtlichen Reaktion auf das russische Vorgehen. Offensichtlich werden Verstöße gegen das Völkerrecht und die etwaigen rechtlichen und politischen Reaktionen darauf an ungleichen Maßstäben gemessen, je nachdem, ob sie von amerikanischer (und chinesischer) oder von russischer Seite begangen werden:

*„Nun ist die Anwendung militärischer Gewalt seit vielen Jahren ein regelmäßiges Element der U.S.-Außenpolitik und als solches immer wieder Gegenstand völkerrecht-*

<sup>126</sup> C-72/15 = NVwZ 2018, 50. Zur reduzierten Zulässigkeitsprüfung durch das Gericht vgl. Olaf Grießenow, Rechtmäßigkeit von EU-Sanktionen am Beispiel Russland und der Krim in: WIRO 2018, S. 49 ff., 52.

<sup>127</sup> Verordnung (EU) Nr. 269/2014. Zur Frage der Strafbarkeit sanktionswidriger Dienstleistungen am Beispiel von Krim-Reisen aus Deutschland vgl. AG Karlsruhe v. 1. 6. 2017, NZWiSt 2018, 145 m. Anm. Roland Derksen, S. 148.

*licher Debatten; nicht selten –zuletzt etwa 2003 in Bezug auf den Einmarsch im Irak – war die Rechtswidrigkeit des amerikanischen Handelns offensichtlich“.<sup>128</sup>*

Von Sanktionen der Internationalen Gemeinschaft, insbesondere der EU und der Bundesrepublik Deutschland gegen die USA war und ist weder in diesem noch in zahlreichen anderen Fällen völkerrechtswidrigen Verhaltens der USA die Rede. Die Durchsetzbarkeit internationalen Rechts findet hier wie anderswo ihre Grenzen an der Faktizität von Opportunitätserwägungen internationaler Politik und geopolitischer Interessenlagen.

Dabei geht es um das *Spannungsverhältnis von Recht und Politik*. Denn dieses stellt sich im internationalen anders als im nationalen Rechtsraum dar, in dem Recht gemeinhin als vollstreckbare Grenze der Politik angesehen wird und wirkt. Im Raum der internationalen Beziehungen verlangt dagegen *nicht nur das Legalitäts- sondern immer auch das Opportunitätsprinzip beidseitigen Interessenausgleichs* angemessene Berücksichtigung. Mit der Fortsetzung einseitig auf Russland fixierter Sanktionspolitik als „normativer Außenpolitik“ bleibt ein solcher Interessenausgleich unerreichbar.

„Wertebasierte Außenpolitik“ kann und will offensichtlich ihren eigenen Anspruch nicht ohne politisch gebotene Ausnahmen, Modifikationen und Rücksichten durchsetzen. Die tatsächliche Geltungskraft des Rechts stößt im internationalen Raum an immanente politische Grenzen.<sup>129</sup>

Aus diesem Hinweis auf die Akzeptanzbedingungen geltender Normen folgt die Pflicht aller politischen Akteure, auch im Ukraine-Konflikt mit allen Mitteln *nach Wegen zur Konfliktentschärfung durch angemessenen Interessenausgleich* im Rahmen herrschender Rechtsregeln und bisheriger Rechtsauffassungen – und *über den gegebenen Rechtsrahmen hinaus* zu suchen – und eine in ihrer Dauerwirkung menschenrechtswidrige Sanktionspraxis durch andere politische Kommunikationsformen zu ersetzen, die den Zielen des gesamteuropäischen Friedensprozesses und den Menschenrechten der Konfliktbetroffenen besser gerecht werden können.

---

128 Oliver Dörr, Völkerrechtliche Grenzen des Populismus? Der amerikanische Präsident und das geltende Völkerrecht, Juristenzeitung (JZ) 5/2018, S. 224 ff., 226.

129 Zum Geltungs- und Durchsetzungsproblem des Völkerrechts – in Auseinandersetzung mit Jack L. Goldsmith/Eric A. Posner, The Limits of International Law, 2015 – Hans-Joachim Cremer, Völkerrecht – Alles nur Rhetorik?, in: ZaöVR 2007, S. 267 ff., zu den Ansätzen der Geltungsbegründung S. 285 ff.; Wolf-D. Stelzner, Betrachtungen zum Völkerrecht – Ein Versuch, Rechtstheorie 46 (2015), S. 541 ff., unter Bezug auf Philipp Kunig, Völkerrecht und staatliches Recht, in: Vitzthum/Proelß (Hrsg.), Völkerrecht, 6. Aufl., Berlin 2013, S. 78; Angelika Nußberger, Völkerrecht, München 2009, S. 8 f. ; grundsätzlich Thilo Marauhn, Konfliktfolgenbewältigung zwischen Legalität und Legitimität, in: Thomas Bruha/Sebastian Heselhaus/Thilo Marauhn, Legalität, Legitimität und Moral. Können Gerechtigkeitspostulate Kriege rechtfertigen?, Tübingen 2008, S. 249 ff. Zum Spannungsverhältnis von Legalitäts- und Opportunitätsprinzip bei der Rechtsdurchsetzung durch Strafverfolgung vgl. auch § 153 c Abs. 3 und 4 StPO, dazu Peters in: Münchener Kommentar zur StPO, München 2016, § 153 c, Rn. 2, 5.